Justiça e Cidadania no Brasil

Maria Tereza Sadek (org.)
Alvino Oliveira Sanches Filho
Guita Grin Debert
Luciana Gross Siqueira Cunha
Rogério Bastos Arantes
Rosângela Batista Cavalcanti

BIBLIOTECA VIRTUAL DE CIÊNCIAS HUMANAS

JUSTIÇA E CIDADANIA NO BRASIL

Maria Tereza Sadek

Organizadora

Agradeço à Fundação Ford o apoio institucional e financeiro ao projeto de pesquisa "Novas experiências de acesso à Justiça" e a este livro que reúne os resultados daquela investigação.

Maria Tereza Sadek

Sumário

CIDADANIA E MINISTÉRIO PÚBLICO

Maria Tereza Sadek

Promotores e Procuradores da República passaram a ocupar um lugar de destaque no cenário nacional, transformando o Ministério Público em um ator político relevante. Poucas vezes — se alguma — presenciou-se, em tão curto espaço de tempo, uma instituição sair da obscuridade alçando-se para o centro dos refletores. Quer atuando nos limites de suas atribuições legais, quer promovendo atividades fora do gabinete, os integrantes do Ministério Público vêm marcando presença e, consequentemente, provocando reações. Este texto tem por objetivo discutir a presença do Ministério Público no cenário público, particularmente seu desempenho enquanto agente promotor da cidadania. Para tanto, primeiramente descreveremos o perfil da instituição; em seguida, relataremos algumas experiências e, por fim, serão discutidas algumas questões *relacionadas à relação* entre o Ministério Público e a cidadania.

O MINISTÉRIO PÚBLICO PÓS-1988

A definição constitucional do Ministério Público e a lista de suas atribuições explicam, em grande parte, a conversão de promotores e procuradores em personagens de expressão.

Lê-se na Constituição Federal em seu artigo 127:

> O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. O artigo 129 especifica suas funções: I — promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; II — zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; III — promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; IV — promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; V — defender judicialmente os direitos e interesses das

> populações indígenas; VI — expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; VII— exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior; VIII — requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais; IX — exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

Como se depreende da leitura do texto constitucional, são muito amplas as obrigações do Ministério Público, indo de sua função mais tradicional, a ação penal, até a defesa de variados direitos sociais, sejam eles difusos, coletivos ou individuais homogêneos. Para a correta apreciação do leque de competências do Ministério Público relacionado à defesa de direitos, deve-se considerar o fato de que a Constituição Federal de 1988 consagrou uma extensa lista de direitos, justificando sua proclamação como a “Constituição Cidadã”. Os direitos constitutivos da cidadania foram significativamente alargados. Aos tradicionais direitos de natureza individual (civis e políticos) foram incorporados os direitos supra-individuais ou sociais. Desta forma, o Ministério Público é chamado a agir em novas áreas, cabendo à instituição salvaguardar e proteger interesses e direitos constitucionalmente previstos, protegendo-os de abusos do poder, tanto por parte do Estado como de particulares.

O Ministério Público, desde a Constituição de 1988, é uma instituição independente, não se vinculando a nenhum dos poderes do Estado, seja o Executivo, o Legislativo ou o Judiciário. Além disso, possui garantias de autonomia tanto administrativa como funcional. Seus princípios de organização coincidem com aqueles previstos para o Poder Judiciário: direito de apresentar proposta orçamentária; de propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por intermédio de concurso público de provas e títulos; seus integrantes não respondem aos outros poderes ou instituições e gozam das mesmas prerrogativas dos membros do Poder Judiciário, como a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de vencimentos.

O Ministério Público apresenta dois ramos: o da União e o dos Estados. No primeiro caso, a estrutura é mantida pela União, no segundo,

pelas unidades que compõem a federação. O Ministério Público da União, por sua vez, divide-se em Ministério Público Federal, Ministério Público Militar, Ministério Público do Trabalho e Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios. A especificidade de cada um está relacionada ao ramo do Poder Judiciário perante o qual atua — Justiça Federal, Justiça Militar Federal, Justiça do Trabalho e Justiça do Distrito Federal e dos Territórios —, sendo estabelecida em função da matéria ou das partes em litígio. Contudo, perante o Superior Tribunal de Justiça (STJ), organismo encarregado de uniformizar a interpretação da lei infraconstitucional, e perante o Supremo Tribunal Federal (STF), órgão de cúpula do Poder Judiciário, responsável por proferir a palavra final sobre a interpretação da Constituição, só podem oficiar os integrantes do Ministério Público Federal. De forma resumida, pode-se afirmar que a distinção entre os diferentes ramos do Ministério Público diz respeito à competência de atuação e não aos instrumentos disponíveis, às garantias ou aos princípios de atuação de cada um deles.

Para a defesa dos interesses individuais homogêneos, difusos e coletivos, o Ministério Público dispõe de considerável poder de investigação e de um instrumento jurídico poderoso — a Ação Civil Pública. A Lei 7347 da Ação Civil Pública antecedeu a Constituição de 1988, tendo sido promulgada em 1985. Ela constitui o principal recurso para a "proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos". O Ministério Público tem se destacado na utilização da Ação Civil Pública, embora outros órgãos públicos e associações civis possam fazer uso deste instrumento jurídico. A instituição pode também promover ação de inconstitucionalidade nos casos previstos na Lei Maior.

Em suma, pode-se, pois, sustentar que os textos legais, tanto a Constituição como legislações infraconstitucionais, propiciaram que o Ministério Público se convertesse em uma instituição fundamental do sistema de justiça, cabendo-lhe papel de destaque no controle sobre as demais instituições públicas e na defesa da cidadania. Trata-se, primordialmente, de um órgão encarregado de proteger os direitos coletivos e de investigar infrações às leis de ordem pública.

MINISTÉRIO PÚBLICO: LEGISLAÇÃO E AÇÃO

Legalmente, é indiscutível que houve uma extraordinária redefinição do perfil do Ministério Público, com sua independência em relação aos poderes de Estado, garantias funcionais e ampliação de atribuições. Do ponto de vista de uma análise institucional, entretanto, tão ou mais importante é a indagação sobre os reflexos destas mudanças formais na prática. Essas consequências dependem em larga medida da atuação dos integrantes da instituição, uma vez que se trata de uma organização de tipo monocrática (não havendo uma hierarquia baseada em estritos princípios de mando e obediência), no interior da qual se garante a independência funcional de seus membros.

Há, em decorrência, um espaço considerável para a "vontade política", ou seja, para uma atuação que explore as virtualidades contidas na legislação. Dessa forma, ainda que a legislação contenha instrumentos para iniciativas de defesa dos direitos da cidadania, de combate à corrupção, de controle de órgãos públicos etc, a efetividade destas possibilidades está estreitamente condicionada pelo empenho dos integrantes da instituição. Este empenho, por sua vez, depende, em boa medida, de características individuais e do grau de independência real da instituição em relação aos poderes políticos, tanto públicos quanto privados.

No que se refere aos vínculos com o poder político, deve ser ressaltada uma importante diferença entre o Ministério Público Federal e o Ministério Público dos estados. O Procurador-Geral da República, cargo máximo no Ministério Público da União, segundo prescreve a Constituição Federal em seu artigo 128, parágrafo 1º, é nomeado pelo Presidente da República, dentre os integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, após a aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida a recondução[1]. Nas instituições estaduais a influência do poder político é relativamente

[1] Sublinhe-se que esta forma de escolha do Procurador-Geral da República tem o apoio de apenas 5% dos integrantes da instituição. (Castilho e Sadek, 1998). Acrescente-se, ainda, que no XIV Encontro Nacional dos Procuradores da República, realizado em 1997, eles mesmos tornaram público um documento — Carta de Belo Horizonte —, no qual "defendem a democratização das instituições da Justiça, e em especial do Ministério Público, com a mudança da forma de escolha do Procurador-Geral da República, hoje de indicação pessoal do Presidente da República".

atenuada. O Procurador- Geral de Justiça — cargo máximo no Ministério Público do estado — é indicado pelo Governador a partir de uma lista tríplice eleita pelos integrantes da instituição[2].

A existência ou não de vínculos formais com o executivo e/ ou legislativo não esgota o problema. Certamente, possíveis influências políticas extrapolam essas ligações. O grau de independência real da instituição em relação aos poderes políticos e privados resulta da confluência de um conjunto de variáveis difíceis de serem mensuradas. Pesam a favor da autonomia o fato de estar nas mãos da instituição o recrutamento de seus membros, a independência funcional e as garantias constitucionais, como a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de vencimentos. Por outro lado, a capacidade efetiva de cumprir suas atribuições é limitada por fatores como a dependência em relação a outras instituições, particularmente o Judiciário e a Polícia, uma vez que estas organizações podem tanto facilitar como dificultar ou mesmo impedir o andamento de uma investigação ou de uma ação; além, é claro, da vulnerabilidade a pressões advindas das forças políticas.

Apesar da indiscutível dificuldade em mensurar o grau de autonomia real da instituição, as características formais apontadas acima fornecem parâmetros. No interior desses limites há diferenças notáveis — desde uma subordinação às contingências políticas e sociais locais até um desempenho mais independente das forças políticas. Trata-se, pois, de uma questão eminentemente empírica a avaliação do grau de autonomia real do Ministério Público.

A rigor, no que se refere ao Ministério Público dos estados, não se pode falar de um único modelo no qual estejam contidas todas as instituições estaduais. As variações regionais e estaduais são, como observamos, notáveis. O modelo comporta desde um Ministério Público mais voltado para a persecução penal até um Ministério Público que se define, sobretudo, como agente possuidor de responsabilidade social. No primeiro caso, tem-se um Ministério Público mais afeito às suas atribuições tradicionais, enquanto no limite oposto encontra-se um Ministério Público

[2] Trata-se de uma regra geral. Em alguns estados, como na Paraíba, por exemplo, este procedimento de escolha só foi realizado na indicação do atual Procurador-Geral de Justiça.

que busca expandir ao máximo as possibilidades contempladas nas legislações.

O tipo "tradicional" não exigiria maiores descrições: nele a prioridade institucional estaria na ação penal, diminuindo, consequentemente, o impacto das atribuições mais relacionadas à defesa dos direitos coletivos. O tipo "novo", ao contrario, é mais difícil de ser caracterizado, exatamente por encontrar-se em processo de construção, ou mais precisamente de expansão. Passagens, no entanto, de um discurso pronunciado por um Promotor de Justiça por ocasião da posse de novos promotores de justiça ajudam a descrever os contornos que se almeja dar à instituição. Diz ele:

> O Promotor de Justiça é chamado a optar entre servir ao interesse social e coletivo ou posicionar-se ao lado de interesses pessoais de segmentos privilegiados da comunidade... Quando o Promotor se posiciona firmemente em favor da sociedade sem levar em consideração os próprios interesses ou os interesses de outras pessoas importantes, parece que o mundo desaba sobre sua cabeça. Experimenta a sensação de que cometeu um grande delito... A vocação do Promotor é promover justiça. Somos os responsáveis pela construção de uma sociedade mais humana e mais justa. Se nós, que fomos constituídos para isso, não defendermos a sociedade, quem a defenderá? Que futuro haveremos de construir para este estado, para este país? Não sei se existe atualmente um órgão que tenha maior possibilidade de influir no processo de transformação da sociedade do que o Ministério Público[3].

Este Ministério Público entendido como defensor da sociedade ou, mais especificamente, como comprometido com a justiça social, com a construção de uma sociedade mais justa, orientaria, em boa medida, o tipo "novo" e, em decorrência, a ação de uma parte de seus integrantes, transformando- os em atores políticos relevantes.

[3] Discurso pronunciado por José Renato Lima Sampaio, " Promotor de Justiça – um Ministério de serviço à Coletividade", Revista do Ministério Público do Estado de Sergipe, ano VII, 1997, n.13

O MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFESA DOS DIREITOS DA CIDADANIA

O conceito de cidadania pode ser apreendido a partir de dois ângulos — o individual e o social. Considerando-se o indivíduo, pode-se entender a cidadania como o conjunto de direitos que o habilita a participar de forma plena da vida pública. Do ponto de vista da sociedade, os direitos que compõem a cidadania representam os graus de tolerância com as desigualdades. Assim, cada direito formalizado expressa o reconhecimento de limites além dos quais as diferenças entre os indivíduos não podem ser justificadas. Exemplificando: quando uma determinada sociedade consagra o direito político, está afirmando que, a despeito das desigualdades econômicas e/ ou sociais, todos têm direito de votar e ser votados; e que, ao exercer esse direito, o peso do voto é idêntico para todos. O mesmo vale quando se reconhecem os direitos sociais: a educação, a saúde, a moradia, etc. passam a ser vistos como prerrogativas que independem das distinções sociais e de renda. Assim, tanto os direitos de natureza estritamente individual como os coletivos indicam os limites aceitáveis da desigualdade em uma dada sociedade.

No caso brasileiro, convém frisar, a expansão dos direitos abarcados pela cidadania passou por uma mudança apreciável com a Constituição de 1988. Mais notável, entretanto, que a extensa lista de direitos ali reconhecidos, é o fato de que o texto constitucional atribuiu a uma instituição — o Ministério Público — o dever de protegê-los.

Como guardião da cidadania, o Ministério Público tem agido em duas frentes: uma respondendo às suas atribuições legais, ainda que buscando expandi-las; outra desenvolvendo atividades fora do gabinete. No tocante à primeira frente, têm sido notáveis as iniciativas que procuram defender a probidade administrativa e a moralidade pública. De fato, tanto no Ministério Público Federal como no Ministério Público em vários estados, tais atividades têm merecido atenção prioritária por parte de procuradores e promotores.

As atuações de vários Procuradores da República na apuração de atos de improbidade e na defesa do patrimônio público têm alcançado grande repercussão política e judicial. Bastaria lembrar as investigações sobre o ex-deputado federal pelo Acre, Hildebrando Pascoal; sobre o ex-ministro do

Esporte e Turismo, Rafael Greca; sobre o ex-senador Luiz Estevão; sobre doze ministros de estado que teriam se utilizado de aviões da FAB para fins privados; sobre o ex-presidente do Banco Central, Francisco Lopes; sobre o juiz Nicolau dos Santos Neto; sobre o ex-secretário-geral da Presidência, Eduardo Jorge Caldas Pereira.

No âmbito dos estados, essa atuação do Ministério Público tem sido igualmente expressiva. O Rio Grande do Sul tem se destacado neste aspecto, sobretudo devido às respostas do Judiciário às ações propostas pelo Ministério Público. Ali, são inúmeros os processos iniciados particularmente contra prefeitos. Dados divulgados pela imprensa indicam que chegam a 300 os prefeitos investigados e que 108 sofreram algum tipo de condenação[4]. O Poder Judiciário, por seu lado, criou, em 1994, uma corte especial — a quarta Câmara —, exclusivamente para o julgamento de chefes do executivo nos municípios.

Não se pense, contudo, que o Rio Grande do Sul constitui uma exceção, nem mesmo que esse tipo de esforços seja uma particularidade dos estados com os maiores índices de desenvolvimento ou que tradicionalmente abriguem instituições do sistema de justiça com alto grau de ativismo. O que distingue o estado gaúcho é muito mais o comportamento cooperativo do Judiciário do que apenas o trabalho do Ministério Público.

Efetivamente, o controle da administração pública tem se transformado em uma atividade praticamente geral do Ministério Público, sendo difícil distinguir, deste ponto de vista, as diferentes instituições estaduais. Mesmo em estados menores e habitualmente com menor impacto na mídia e na vida nacional, tem sido possível observar o trabalho do Ministério Público. No Acre, por exemplo, segundo informações publicadas na imprensa[5], dos 16 prefeitos que postularam a reeleição em 2000, 15 estão sendo investigados pelo Ministério Público daquele estado, por irregularidades nas administrações municipais. As principais acusações são: contratação de funcionários sem concurso público; improbidade

[4] Revista *Veja*, n.27, 5/7/2000.
[5] Jornal *Folha de São Paulo*, 24/8/2000.

administrativa; desvio de verbas do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e nepotismo[6].

Nossa pesquisa na Paraíba permitiu-nos perceber que o Ministério Público daquele estado tem investido esforços para o cumprimento dessa tarefa. Foi, inclusive, criado um grupo especial para a investigação de prefeitos e demais autoridades municipais, contando com a assessoria de especialistas em administração e contas públicas. Apenas no ano de 1999, foram recebidas 215 denúncias contra agentes políticos, tendo ocorrido até agora 18 condenações de prefeitos. Como resultado desses julgamentos, verbas utilizadas ilegalmente retornaram aos cofres públicos.

Tais exemplos poderiam ser multiplicados, a ponto de se ter condições de afirmar que, nos últimos anos, investigações sobre improbidade administrativa têm recebido uma atenção especial de praticamente todos os Ministérios Públicos nos estados[7]. As diferenças — certamente existentes — só são passíveis de apreensão a partir de uma pesquisa mais minuciosa, que leve em conta não apenas o número de denúncias e processos, mas também quais denúncias deixaram de ser investigadas e se há ou não correlação entre os esforços efetivamente empreendidos e as forças políticas dominantes no estado.

Com bastante frequência, promotores e procuradores apontam o Judiciário conto um importante obstáculo para a atuação do Ministério Público na área de controle da administração pública. Pesquisa realizada pelo Idesp[8] mostrava que para 37 % dos entrevistados o Poder Judiciário tem manifestado resistências às ações conduzidas por promotores e

[6] Para a correta compreensão destes dados, convém salientar que o Acre possui 22 municípios e 18 prefeitos encontram-se sob investigação ou foram denunciados.

[7] Confirmando o caráter geral desta atuação, dados divulgados pelo Ministério da Educação, em 6 de setembro de 2000, indicam que o Ministério Público iniciou investigações em mais de 350 municípios do país e que cinco prefeitos foram afastados por suspeita de desvio de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Os chefes do executivo afastados exerciam mandato em cidades do Rio Grande do Norte, de Alagoas, do Maranhão, de Goiás e do Pará. (*O Estado de S.Paulo*, 7/7/2000). Uma análise acurada do desempenho do Ministério Público em São Paulo, especialmente no caso que ficou conhecido como a "Máfia dos Fiscais da Prefeitura", pode ser encontrada no texto de Rogério Bastos Arantes neste volume.

[8] Sadek, Maria Tereza (org.). *O Ministério Público e a Justiça no Brasil*, São Paulo, Idesp/Editora Sumaré, 1997.

procuradores. Nesta direção, declarou ao jornal *Folha de S.Paulo,* em 24 de agosto de 2000, o secretário-geral da Coordenadoria de Defesa do Patrimônio Público do Acre, prevendo que a maioria das denúncias apresentadas pelo Ministério Público seria arquivada: "Infelizmente, nós passamos a bola para o Poder Judiciário, que no Acre é altamente comprometido com os principaísfraudadores do erário público" (24 / 8/2000). Certamente não seria correto imputar a maior parte das supostas resistências de juizes e desembargadores à sua vulnerabilidade à influência política e econômica. Fatores menos mesquinhos têm peso significativo, como por exemplo, diferentes interpretações legislativas e exigências processuais.

De toda forma, a repercussão pública dessas atuações do Ministério Público tem sido considerável, provocando tanto aplausos como severas críticas. A despeito da diversidade nas avaliações, não haveria como negar suas consequências no jogo político. Isto é, do ponto de vista do desempenho administrativo, legisladores e administradores passaram a ter de levar em conta a presença de mais um ator, que tem interferido no que se faz, no que se deixa de fazer, no como se faz e com que recursos.

As atividades "fora do gabinete" implicam um envolvimento de natureza diversa por parte dos integrantes do Ministério Público e da própria instituição. Cumpre ressaltar, tais iniciativas são inteiramente voluntárias, sendo desenvolvidas em horários e locais fora do gabinete, e dependendo exclusivamente de um ato de vontade do promotor ou do procurador. Além disso, não se restringem às atribuições da instituição. Ou seja, também são apreciados casos que nada têm a ver com as funções específicas do Ministério Público. Neste sentido, promotores e procuradores passam a atuar como agentes da cidadania no sentido mais amplo do termo. Isto é, eles buscam atender solicitações variadas, independentemente de sua pertinência, guiando-se pelo princípio de que quaisquer demandas merecem algum tipo de resposta. Neste caso, a instituição transforma-se em um espaço público para a solução de demandas e para a conversão de problemas em demandas.

Nesta frente, pode-se sustentar, o Ministério Público, de uma só vez, tem dado impulso às três ondas de ampliação do acesso à justiça referidas

no clássico estudo de Cappelletti e Garth[9]. Na primeira onda, é alargado o acesso à justiça, cuidando-se de providenciar assistência jurídica e informações sobre direitos, tanto substantivos como processuais. Por outro lado, navegando na segunda onda, são também caracterizadas e processadas demandas que se referem a interesses difusos. Por fim, alcançando a terceira onda, busca-se a solução de conflitos a partir da simplificação de procedimentos e da implementação de canais extrajudiciais.

A experiência "fora do gabinete" que vem sendo desenvolvida pelo Ministério Público do estado do Pará, denominada "O Ministério Público e a Comunidade", permite-nos ilustrar esta relação entre a instituição, a ampliação do acesso à justiça e os direitos de cidadania[10]. "O Ministério Público e a Comunidade" é um programa criado em novembro de 1998, com o objetivo de "levar à comunidade as atividades desenvolvidas pelo promotor de justiça, tendo em vista a necessidade crescente de solucionar os diversos problemas que afetam as camadas sociais mais carentes e distantes dos grandes centros urbanos".

Para a realização deste objetivo de aproximar os serviços do Ministério Público da população é feito, em primeiro lugar, um estudo preliminar das condições socioeconômicas locais; posteriormente, são estabelecidos contatos com lideranças comunitárias; elaborados e distribuídos folhetos explicativos e uma cartilha; celebradas parcerias com instituições governamentais; e, por fim, é enviada ao local uma equipe para o atendimento do público. Desta forma, a instituição que sempre teve por função receber a população, quer nos fóruns quer nas procuradorias, vai até a comunidade, com unidades instaladas fisicamente em bairros da periferia. Não se trata, pois, somente de deixar as portas abertas, mas de ir para um espaço no qual o convite para a entrada substitui a permissão para o ingresso.

Nos folhetos e cartilhas distribuídos, faz-se a apresentação do Ministério Público, seu funcionamento, áreas e formas de atuação. Entre as principais áreas de atuação são destacados:

[9] Cappelletti, M. e Garth, B. *Acesso à Justiça*, Porto Alegre, Sérgio Fabris Editor, 1988.

[10] Estamos usando o caso do Pará para ilustrar nosso argumento. Experiências semelhantes vêm sendo desenvolvidas em outros estados, como por exemplo, no Paraná, em Goiás e na Bahia.

1. Combate à corrupção e desvio das verbas públicas.
2. Combate e prevenção aos crimes.
3. Garantia da correta aplicação da lei.
4. Municipalização do Sistema Único de Saúde.
5. Municipalização da educação e da merenda escolar.
6. Garantia dos direitos das crianças, adolescentes, idosos e pessoas portadoras de deficiência.
7. Preservação das florestas, rios igarapés e dos animais silvestres.
8. Defesa dos direitos do consumidor
9. Defesa da democracia: combate às fraudes eleitorais.
10. Defesa da saúde do trabalhador da cidade e do campo.
11. Combate ao abuso de autoridade e violência contra o cidadão.

Dificilmente, um indivíduo — sobretudo aquele que vive nas áreas mais carentes — não enfrentou uma ou várias dessas questões. A novidade, entretanto, encontra-se no fato de se nomear os problemas e de se apresentar um caminho para a sua solução: o Ministério Público, ou como propõe a cartilha, "recorrer ao seu Ministério Público, sem mistério".

De fato, foi possível observar, durante o período em que realizamos nossa pesquisa (fevereiro de 1999), que o número de pessoas que procurou os serviços era considerável — chegando a 400 por dia —, bem como a participação de entidades locais, o grau de satisfação com o atendimento e o encaminhamento das demandas[11].

Como seria de se esperar, grande parte das solicitações não dizia respeito às atribuições específicas do Ministério Público. Pedidos de carteira de identidade, de carteira de trabalho, de certidão de nascimento, de segunda via de certidões civis, misturavam-se com disputas entre vizinhos, pensão alimentícia, divórcio, tutela, adoção, guarda de filhos, reconhecimento de paternidade, aposentadoria, reclamações de falta de

[11] Para maiores detalhes sobre esta atividade ver o texto de Guita Debert neste volume.

saneamento, de falta de escola. O amplo leque de solicitações revela tanto o grau de carências como a litigiosidade contida e o espaço existente para transformação de problemas em demandas de natureza judicial[12].

Após um procedimento de triagem, os diferentes casos são encaminhados para os respectivos órgãos responsáveis, que se encontram no local: emissão de carteira de identidade para o Instituto de Identificação da Polícia Civil; carteira de trabalho para a Delegacia Regional do Trabalho; certidão de nascimento para o Cartório de Registro Civil; questões previdenciárias para o posto do INSS; problemas jurídicos de natureza individual para a Assistência Jurídica da Universidade do Amazonas etc. Questões relacionadas aos direitos sociais e, consequentemente, passíveis de apreciação pelo Ministério Público tomam um dos seguintes caminhos: são requisitados inquéritos policiais ou diligências; são elaborados e referendados acordos extrajudiciais; são requisitadas providências aos órgãos públicos e privados; são encaminhadas para as Promotorias de Justiça especializadas.

Apesar de haver uma valorização por parte de promotores e procuradores de questões de natureza coletiva, não há como descartar a importância de problemas estritamente individuais, mesmo aqueles que fogem da alçada do Ministério Público. Expressando este significado que, inclusive, extrapola a mera aquisição formal de um documento, dizia uma senhora desempregada, enquanto estava na fila, aguardando sua vez de ser atendida: “não tenho registro de nascimento e nunca consegui tirar título eleitoral; então, eu não existo”.

Direitos civis são tão básicos que, sem eles, um indivíduo, de fato, não existe no mundo público. Um documento de identidade não é só um registro de um nome, filiação e data de nascimento. É, sobretudo, um passaporte que permite o ingresso nos bens sociais (escolas, hospitais, etc) e uma espécie de salvo conduto para circular. Neste sentido, um documento é

[12] Note-se que não é uma especificidade do Ministério Público o recebimento de solicitações que não sejam específicas da instituição. Pode-se afirmar que todos os espaços públicos, de uma forma ou de outra, constituem-se em portas de recebimento das mais variadas demandas. É muito comum, por exemplo, que delegacias de polícia recebam pedidos de ajuda financeira, de hospitalização, de solução de conflitos entre familiares etc. Pudemos verificar o mesmo no Juizado da Infância e da Adolescência, na cidade de Belém. Uma funcionária nos dizia: “aqui aparece de tudo; como a porta está aberta, entram; tem gente que vem até porque está com dor de barriga; nós não deixamos de atender ninguém”.

uma exigência que se transforma na condição para a realização de direitos elementares: ir e vir, integridade física, escolha de um parceiro para compartilhar a vida, etc. Além, é claro, de propiciar o gozo dos direitos políticos e sociais[13].

Problemas relacionados ao direito do consumidor, ao meio ambiente, à comunidade são, na maior parte das vezes, resolvidos sem o recurso aos procedimentos judiciais que os levariam ao Poder Judiciário. Aliás, promotores e procuradores priorizam a solução a partir de acordos entre as partes em litígio, procedimentos administrativos, requisição de providências aos órgãos públicos e privados e demais instrumentos extrajudiciais. Chega-se a calcular que 90% das questões são resolvidas sem o recurso ao Judiciário[14]. Este tipo de encaminhamento, que prescinde do exame e da sentença de um juiz, é visto não apenas como mais rápido, mas também como tendo por autoridade final o próprio Ministério Público. Soluções extrajudiciais, certamente, reforçam a instituição e, de certo modo, traduzem a apreciação dominante entre os integrantes do Ministério Público sobre o Judiciário. Declarou-nos uma procuradora envolvida com o programa “O Ministério Público e a Comunidade”: “o Judiciário é arcaico, dificulta tudo; temos que fazer esforços para que o promotor não tenha necessidade de entrar com uma ação; devemos ser negociadores de conflitos”. E acrescentava, revelando um aspecto central da estratégia adotada: “é necessário aproximar o Ministério Público da comunidade; se tivermos apoio do povo, ninguém mexe com a gente; temos que demonstrar que somos importantes e este discurso tem que ser demonstrado com a prestação de serviços”. Expressando uma compreensão semelhante do projeto, disse- nos um promotor: “Se não formos até o povo, se não conseguirmos o apoio do povo... seremos engolidos”.

As questões levadas para apreciação do Judiciário obedecem às seguintes exigências: a) em primeiro lugar, é instaurado um procedimento administrativo, com a finalidade de apurar denúncias sobre supostas irregularidades; b) em seguida, se for necessário complementar provas e

[13] Para uma discussão sobre o significado e as deficiências dos direitos civis no Brasil ver José Murilo de Carvalho, “Brasileiro: Cidadão?”, in *Pontos e Bordados — Escritos de História e Política,* Belo Horizonte, Ed. UFMG, 1998, pp. 275 — 288.

[14] Na mesma direção declarou-nos um promotor na Paraíba: “em 1988 tivemos duas mil reclamações. Só entramos com duas ações civis públicas. Todos os demais problemas foram resolvidos com a utilização de termos de compromisso”.

indícios apresentados na denúncia, é instaurado um inquérito civil, a partir de uma portaria baixada pela Promotoria; nesta fase, o Ministério Público poderá requisitar documentos, ouvir pessoas e instituições envolvidas no caso, requerer quebra de sigilo telefônico, bancário e fiscal; c) finalmente, caso as suspeitas sejam confirmadas, a Promotoria entrará como uma ação no Poder Judiciário. Toda esta tramitação exige o respeito a procedimentos e a prazos legais, implicando, consequentemente, um maior tempo até que seja proferida a decisão final.

Quaisquer que sejam os caminhos adotados, contudo, neles está o Ministério Público. Assim, quer seguindo a rota que leva até o Judiciário, quer utilizando-se de atalhos e simplificações típicos de uma solução extrajudicial, promotores são figuras centrais. Nesta aproximação com a comunidade, o integrante do Ministério Público deixa de ser o promotor ou o procurador no sentido formal do termo. Ele é o advogado, o conselheiro, o investigador, até mesmo o despachante. E o morador local, por seu lado, deixa de ser um anônimo, passando a ser um indivíduo e um sujeito de direitos.

Trata-se de uma estratégia que amplia o acesso à justiça, informando sobre direitos, solucionando disputas, e ao mesmo tempo, torna a instituição conhecida e valorizada pela população[15]. E mais ainda: passa a desenvolver com a população laços que legitimam o Ministério Público como uma instituição de natureza representativa, em uni sentido absolutamente inédito. Pois, assim como facilita o contato com os bens públicos e a implementação de direitos, não "cobra" apoios que se traduzam em votos. A moeda de troca é mais sutil.

"*A senhora é candidata a quê?*", eis a pergunta de um senhor a uma promotora ao ser atendido. Efetivamente, para a população pouco habituada a realizar seus direitos, defrontar-se com promotores que ouvem, encaminham e solucionam problemas é uma realidade com a qual têm

[15] De fato, dados de pesquisa realizada após a divulgação e a implantação do programa junto à população local indicam que apenas 20,5% dos entrevistados não sabiam dizer ao certo qual é o trabalho do Ministério Público. Em contraste, 31,2% afirmaram ser um órgão que tem por função defender juridicamente a população contra irregularidades; 15,3% declararam tratar-se de órgão criado pelo governo para atender as pessoas necessitadas e 12,2% disseram que é um órgão público que ajuda as pessoas a adquirirem direitos (Fonte: Acertar Pesquisas, 1999).

dificuldade em lidar. Trata-se de uma relação inusitada que, se não provoca desconfiança, gera, ao menos, perplexidade e surpresa. Um diretor do Conselho de Moradores, que participa ativamente do projeto liderado pelo Ministério Público, sintetiza sua insatisfação com os políticos:

> Não vamos aceitar que os políticos metam a mão nisso; durante muito tempo não fizeram nada; o Ministério Público está trabalhando com dignidade; estão botando em prática a função deles, que é ajudar quem precisa; eles vêm aqui e não ganham nada; se todos não contribuírem, o país vai dar para traz.

O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO AGENTE DA CIDADANIA

Ainda que as variações estaduais não permitam elaborar uma avaliação global sobre o desempenho do Ministério Público dos estados, é possível observar, entretanto, que o desenvolvimento de iniciativas "legais" e "fora do gabinete", a par de contribuírem para a efetivação dos direitos da cidadania, acabam por imprimir uma nova feição à instituição. O mesmo pode ser dito em relação ao Ministério Público Federal.

Essas atividades têm tido grande repercussão e provocado tanto aplausos, quanto acirradas contestações. Independentemente das críticas e dos elogios, entretanto, é inegável que a instituição vem passando por um processo de transformação interna e externa.

Internamente os conflitos têm-se tornado públicos, mostrando o confronto de posições antagônicas. De modo simplificado tem havido o confronto entre defensores de uma instituição mais sujeita aos mecanismos tradicionais de controle e os adeptos de uma instituição com vocação para a representação dos interesses da sociedade. Este debate interno veio claramente a público quando a subprocuradora-geral da República, Delza Curvello, apelou para o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, órgão do Ministério da Justiça, contra colegas, acusando-os de falsidade ideológica. Argumenta ela que o modelo de Ministério Público que inspira a ação de seus colegas poderá "levar uma nação ao caos", já que se trata de uma instituição "com tantos poderes e tão pouca consciência das

responsabilidades de que se encontra investido"[16]. Rebatendo estas posições sustenta-se, sobretudo, que é obrigação fundamental e dever funcional dos integrantes do Ministério Público agir na defesa do patrimônio público, da coletividade, uma vez que "o acompanhamento dos atos de improbidade pela instituição não é faculdade, mas dever"[17].

> Ao defender o interesse coletivo, é inevitável que venha a contrariar interesses de poderosos que, aborrecidos ao verem arruinados seus ambiciosos planos para o futuro, se voltam para o ataque, de maneira tola e infundada[18].

Este episódio não é único. Em encontros anuais promovidos pela associação dos integrantes do Ministério Público Federal, divergências de posições frequentemente vêm à tona, como ocorreu, por exemplo, em 1997, quando se publicou um documento em defesa da democratização das instituições de justiça e em especial do Ministério Público. O mesmo vale para o Ministério Público dos estados. Em debates tanto internos quanto extravasados para fora dos muros da instituição é possível distinguir ao menos duas correntes: uma que defende o avanço das conquistas institucionais manifestas na Constituição de 1988 e outra que vê com muito temor a politização da instituição, sua excessiva exposição à mídia e um abandono das atividades relacionadas à ação penal, considerada como vocação genuína da instituição.

De certa forma, o Procurador da República Luiz Francisco de Souza passou a personificar, tanto dentro da instituição como externamente, o Ministério Público que se pretende "representante" da sociedade. Disse ele, quando indagado sobre o papel da instituição: "ajudar a sociedade a se livrar da roubalheira, do latifúndio grileiro, da dominação imperialista e da

[16] Trechos de carta enviada ao colunista da *Folha de S.Paulo,* Luís Nassif, publicada em 9/8/2000. Em matéria publicada pelo jornal *O Estado de S.Paulo,* em 8/8/ 2000, afirmou a subprocuradora geral da República: "para esses procuradores, o Judiciário [...] perdeu sua função. A acusação se realiza publicamente, por intermédio da mídia, sem que se apresentem provas, indícios, inferências em cima de inferências. E o suspeito tem de abrir mão do devido processo legal e procurar se defender perante a imprensa, abrir seus sigilos, garantidos pela Constituição, embora a lei lhe assegure que só com autorização do Judiciário essa quebra poderá ocorrer. O julgamento se faz, não perante o juízo competente, mas pela opinião pública".

[17] Ana Lúcia Amaral e Maria Lúcia Duarte, "A legitimação do Ministério Público", *Folha de S.Paulo,* 2000.

[18] Trecho de carta publicada em O *Estado de S.Paulo,* 19/9/2000.

exploração dos humildes" *(Folha de S.Paulo,* 10/9/ 2000). Ele está longe de ser uma voz isolada, ainda que por vezes apareça de forma caricaturada. Um número expressivo de integrantes da instituição comunga uma visão similar, vendo no Ministério Público um veículo de "libertação" da sociedade, com o dever constitucional de defesa dos interesses sociais. Como cumpridores de preceitos constitucionais, sustentam, têm feito a lei chegar a áreas antes intocadas, punindo grupos privilegiados e democratizando o acesso à justiça, particularmente para as minorias, os pobres e os indefesos.

Externamente, o conflito entre as duas imagens sobre o Ministério Público não é menor. Diariamente, procuradores da república, procuradores e promotores são objeto de avaliações positivas e negativas. Assim, quer como paladinos da moralidade e reais defensores do povo, quer como açodados e inconsequentes, passaram a estar na berlinda. Esta posição resulta, sem dúvida, de sua presença na vida pública e especialmente do fato de lidarem com questões relevantes, como o são, por exemplo, o questionamento de políticas governamentais e o controle de autoridades políticas.

Governistas e advogados têm liderado a maior parte das avaliações negativas sobre o Ministério Público. O advogado- geral da União, Gilmar Mendes, tem se distinguido neste ataque, de certa forma verbalizando as principais críticas. Empenhou-se em desqualificar o trabalho de procuradores, identificando-os com "advogados de partidos da oposição", "conduta patológica" *(Folha de S. Paulo,* 10 / 8 / 2000), ou defensores de "posições totalitárias" *(O Estado de S. Paulo,* 16 / 8/ 2000). A Associação dos Advogados de São Paulo, por sua vez, manifestou publicamente sua crítica, afirmando que se tem assistido, "em todo o país, ao uso desmedido e abusivo de poderes por parte de alguns membros do Ministério Público"[19]. Por outro lado, consoante uma visão desfavorável ao trabalho da instituição, vêm tramitando no Congresso Nacional algumas propostas com o claro intuito de interferir de forma restritiva na atuação do Ministério Público: o

[19] Em artigo intitulado "Direito ou barbárie", o presidente da Associação dos Advogados de São Paulo, formula pesadas críticas ao Ministério Público e conclama todos os segmentos da sociedade "a exigir que o respeito às garantias constitucionais e às normas legais seja sempre observado por aqueles a quem cabe, exatamente, fiscalizar o cumprimento das leis" (O *Estado de S.Paulo,* 19/9/2000).

alargamento do foro privilegiado para autoridades públicas; a "lei da mordaça"; não obrigatoriedade de escolha do Procurador-Geral da República recair entre os membros da carreira.

Parte considerável da mídia, partidos de oposição e associações da sociedade civil têm salientado os ganhos advindos da atuação do Ministério Público. Dificilmente se entenderá a derrota na Câmara dos Deputados da proposta que ficou conhecida como a "lei da mordaça" sem a pressão dos meios de comunicação. Some-se à apreciação favorável de setores organizados, um crescente número de manifestações de leitores de jornais, de ouvintes de programas de rádio, de participantes de associações que defendem minorias, o meio ambiente, a moralidade pública.

Em termos do aprimoramento da convivência democrática, este debate e o confronto de posições vêm prestando uma enorme contribuição. Trata-se, em última instância, da problematização de um tema extremamente relevante: como compatibilizar o respeito às garantias individuais e ao devido processo legal, de um lado, e as exigências de políticas positivas, visando à correção de desigualdades, de outro[20]. Qualquer avaliação sobre o MP necessariamente reflete este choque de valores. A inegável visibilidade da instituição e a redefinição de sua identidade acentuam os impactos públicos da concretização desses valores.

Efetivamente, estamos diante de um Ministério Público que guarda tênues semelhanças com a instituição que se conheceu no passado. A mudança legal foi acentuada e tem dado ensejo a práticas novas. Por outro lado, promotores e procuradores têm estendido sua atuação, preenchendo espaços. Ilustrando: é notável como nas localidades, por exemplo, em que não existe um Procon, o MP atua como órgão de defesa do consumidor; onde as Defensorias Públicas são inoperantes, o MP atua na defesa dos que não têm condições de arcar com as custas de um advogado; onde não há Conselho Tutelar, o MP desempenha suas funções; onde é baixo o grau de conhecimento sobre os direitos da cidadania, o MP desempenha um trabalho de conscientização e preventivo. E não pára por aí: onde há instituições, mas são inoperantes ou têm dificuldades para exercer suas atribuições, ali está o MP. É o caso, por exemplo, quando câmaras

[20] Deparamo-nos, a rigor, com uns conflito expresso nas obras de filosofia política do século XIX, exemplarmente desenvolvido por Tocqueville, qual seja, o de compatibilizar a liberdade e a igualdade.

municipais, assembleias legislativas, câmara dos deputados ou tribunais de contas que, por um motivo ou outro, deixam de exercer a função de controle que lhes cabe.

Não se pode esquecer que, em cada cidade brasileira, existe um promotor constituído legalmente para defender os interesses da sociedade, proteger o patrimônio público, enfim, responder às suas atribuições. Neste trabalho, tem recebido tratamento privilegiado a tutela de direitos difusos e coletivos e, consequentemente, a efetivação dos direitos sociais da cidadania. O exercício dessas funções provoca impactos na sociedade, como também no Ministério Público e na auto-imagem de seus integrantes. Alguns depoimentos colhidos durante nossa pesquisa ilustram esses aspectos:

> Somos o calo do sapato de todo mundo. Fiscalizamos os três poderes, por isso incomodamos [PROCURADORA EM BELÉM].
>
> O Ministério Público é o único órgão moralizador e fiscalizador da sociedade brasileira [PROMOTOR EM JOÃO PESSOA].
>
> O Ministério Público é a última trincheira da cidadania. O Judiciário é caro. A defensoria pública é ineficiente. O cidadão aqui senta em nível de igualdade com as autoridades. Por isso é gratificante fazer parte do MP [PROMOTOR EM CAMPINA GRANDE, PB].
>
> Antigamente, o cidadão procurava o Judiciário ou o padre, agora é o MP [PROMOTORA EM BELÉM]
>
> O MP não pode ser como a Funai dos índios, sendo o pai. Tem que ensinar a sociedade a caminhar sozinha. O papel principal do Ministério Público é preventivo e pedagógico. Se 90% das ações civis públicas são ajuizadas pelo MP, onde estão as associações, onde está a sociedade civil? As associações têm que aprender a caminhar sozinhas [PROMOTORA LIGADA À PROMOTORIA DO CONSUMIDOR, BELÉM].

É temerário dimensionar a representatividade dessas afirmações. Mas é, contudo, plausível sustentar que: o MP encontra-se em processo de transformação; afirmou-se como ator político expressivo; estreitou laços com a população; e sua atuação tem produzido efeitos positivos na implementação dos direitos que compõem a cidadania.

O MINISTÉRIO PÚBLICO E A CORRUPÇÃO POLÍTICA EM SÃO PAULO

Rogério Bastos Arantes

INTRODUÇÃO

Dentre as diversas frentes de atuação abertas pelo Ministério Público, na defesa dos direitos da *cidadania,* destaca- se o controle da Administração Pública. Desde que o Ministério Público começou a defender direitos difusos e coletivos perante o Judiciário, o combate à improbidade administrativa e a fiscalização dos serviços de relevância pública logo se tornaram prioridades da instituição. Na verdade, uma consulta às leis orgânicas do Ministério Público permite verificar que são justamente estas duas linhas de atuação que, conjugadas, definem o conceito de *cidadania* adotado pela instituição e que tem orientado a concepção e instalação das Promotorias especializadas na Defesa dos Direitos Constitucionais do Cidadão. Apenas para citar um exemplo, segundo o art. 295, IX da Lei Orgânica do Ministério Público paulista, cabe ao promotor de justiça da *cidadania* zelar pela "garantia de efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nas constituições federal e estadual, da probidade e legalidade administrativas e da proteção do patrimônio público e social" (Lei 734/93, de 26/11 / 93).

Este texto analisa a atuação do Ministério Público de São Paulo no combate à improbidade administrativa e à corrupção política, uma das subáreas mencionadas no conceito de *cidadania* construído pela instituição. Durante os anos 90, o Ministério Público paulista desenvolveu ações importantes nesse sentido, atingindo resultados nada desprezíveis. Apesar da baixa efetividade processual das ações judiciais movidas contra administradores públicos nesse período, o efeito político da luta travada por promotores e procuradores de justiça contra a improbidade administrativa foi enorme, a ponto de abalar a imagem pública de várias lideranças políticas importantes, além de lançar sobre a administração pública uma grande sombra fiscalizadora.

Embora essa primeira fase de atuação do Ministério Público tenha causado impactos significativos sobre a esfera política, ações desencadeadas a partir de 1998 parecem indicar o início de uma segunda fase no trabalho de apuração da improbidade administrativa pelo Ministério Público. Isto é, até 1998, o combate à corrupção política vinha sendo feito basicamente através de inquéritos civis e ações judiciais promovidos pelos integrantes da ala cível da instituição, apoiados na Lei da Ação Civil Pública de 1985 e na Lei da Improbidade Administrativa de 1992. Apesar dos avanços conquistados por essa via, o combate à corrupção política começou a sofrer com a baixa efetividade judicial das ações civis públicas, seja pela demora do Judiciário em dar solução definitiva a centenas delas, seja pelas derrotas acumuladas pelo Ministério Público no campo processual (desde a ilegitimidade para propor ações desse tipo até a não aceitação de provas obtidas por meio do inquérito civil).

Para enfrentar o problema da baixa efetividade processual, era preciso dar um passo além e fazer avançar a instituição para um outro campo de batalha contra a corrupção: o campo criminal. Na verdade, como veremos nesse texto, foi o Ministério Público quem atraiu o inimigo para a arena criminal, na qual armas velhas foram usadas com inteligência e chegaram a obter resultados mais efetivos do que aqueles alcançados, até então, com as armas de última geração da esfera cível, tais como o Inquérito Civil e a Ação Civil Pública. Em 1999, o combate à improbidade administrativa ganhou finalmente o caráter de ação criminal — especialmente na capital paulista — agravando a situação de políticos e funcionários públicos sob suspeita e permitindo que alguns deles fossem levados à cadeia.

A seguir, analisaremos essa nova fase do Ministério Público no combate à corrupção política, não só a partir do caso da cidade de São Paulo em 1999, mas também incluindo dados de pesquisa inéditos sobre o que vem ocorrendo nos municípios do interior do estado. Nas partes 2 e 3 do texto, trataremos do escândalo da *Máfia dos Fiscais* que mobilizou a capital paulista no ano passado. O item 2 descreve o caso, formula uma hipótese explicativa para o sucesso relativo da operação de combate à corrupção e fornece o contexto político que tornou isso possível. O item 3 examina duas grandes novidades, no que diz respeito à atuação política do Ministério Público: o deslocamento das ações de combate à improbidade administrativa da área cível para a área criminal e a aparição do Grupo de

Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado. O último tópico dessa parte trata da especial relação que se estabeleceu entre Ministério Público e *mídia* ao longo de 1999. Com intenção de mostrar que São Paulo não é um caso isolado, o item 4 revela como uma onda moralizadora tomou conta dos municípios do interior do estado, atingindo tanto as prefeituras quanto as câmaras municipais.

O CASO DA *MÁFIA DOS FISCAIS* EM SÃO PAULO

DESCRIÇÃO: O SIGNIFICADO DO 2 DE DEZEMBRO

Em 2 de dezembro de 1998, o chefe dos fiscais da Administração Regional de Pinheiros, Marco Antonio Zeppini, foi preso em flagrante em uma operação realizada por promotores de justiça e uma equipe de jornalismo da Rede Globo. A prisão fora planejada a partir da denúncia de Soraia Patrícia da Silva, empresária que estava sendo chantageada por Zeppini, no processo de regularização da reforma do imóvel onde funcionava sua academia de ginástica[1]. As imagens do flagrante foram ao ar no Jornal Nacional, o programa jornalístico de maior audiência no horário nobre da televisão brasileira.

Com Zeppini foram encontrados dinheiro e cheques de comerciantes da região, totalizando mais de R$ 100 mil. Além disso, e mais importante, os promotores de justiça apreenderam agendas e listas com anotações detalhadas de um vasto esquema de cobrança de propinas envolvendo outros fiscais e setores da Regional de Pinheiros. A tentativa de extorsão patrocinada por Zeppini não era um caso isolado e sua prisão marcou o início do mais amplo processo de combate à corrupção política já experimentado em São Paulo.

Muito rapidamente, na velocidade da mídia, as denúncias de corrupção contra fiscais de Pinheiros se estenderam a outras Administrações Regionais e logo receberam uma denominação conjunta, carregada de significados: *Máfia dos Fiscais.*

Quem se apressou em fornecer os elementos para essa definição foram os próprios promotores responsáveis pelo caso, integrantes de um

[1] O fiscal da Regional Pinheiros havia exigido R$ 30 mil para liberar Soraia do pagamento de R$ 55 mil em multas.

grupo que viria a se tornar bastante conhecido ao longo de 1999: o Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado do Ministério Público de São Paulo, ou como se convencionou chamar simplesmente Gaeco. Dentre eles, destacou-se logo José Carlos Blat, por suas afirmações seguras e projeções arrojadas. Desde o 2 de dezembro, Blat e seus colegas enfatizaram a ideia de que estávamos diante de uma *máfia* e, como tal, os esquemas de corrupção política da cidade seriam combatidos. Em entrevista ao jornal *Folha de. S. Paulo,* alguns dias depois do flagrante, Blat confirmou a descoberta e projetou o futuro:

> FOLHA DE S. PAULO: Existe uma máfia agindo nas regionais de São Paulo?
>
> BLAT: Sim. Isso está claramente definido e documentado. Lançamento de nomes, valores, favores. Agora faltam investigações que levarão ao topo dessa hierarquia mafiosa.
>
> FOLHA DE S. PAULO: É possível chegar ao topo?
>
> BLAT: Existem empecilhos burocráticos. E a relação entre as pessoas que arrecadam e o topo é muito tênue. Os pagamentos se dão normalmente em dinheiro, como foi constatado no próprio carro de Zeppini, onde foram encontrados R$ 27 mil. Mas o nosso esforço é para punir quem quer seja, mesmo os políticos[2].

O sucesso relativo da operação liderada pelo Ministério Público, como se pretende demonstrar nesse texto, dependeu em grande medida da cunhagem inicial do problema, através do termo *máfia.* A expressão deitava pano novo em vestido velho, fazendo com que práticas ilícitas na administração pública, já bastante conhecidas, passassem a ser vistas sob um novo prisma. Em segundo lugar, ela deu direção mais clara à insatisfação difusa das vítimas da propina e até desencadeou alguma demanda pelo fim desse tipo de corrupção política[3]. Em terceiro lugar, a colocação do problema nesses termos foi útil na mobilização de recursos simbólicos e materiais para a sustentação dos agentes da investigação, na

[2] Folha de São Paulo, 21/12/98, PP. 1-4

[3] Percebendo esse potencial, os promotores do Gaeco colocaram à disposição da cidade um telefone para o encaminhamento anônimo de denúncias contra fiscais e outras formas de corrupção na administração municipal (232.1162). No começo, o Gaeco chegou a receber 60 denúncias em um único dia, primeiramente concentradas sobre a Região de Pinheiros, mas logo depois ampliando- se para toda a cidade.

altura da enorme tarefa auto-imposta de combate à corrupção espraiada por toda a cidade. Por último, essa expressão forneceu aos meios de comunicação a possibilidade de estabelecer uma linha editorial agressiva para seus cadernos e programas locais, servindo-se ao mesmo tempo da forte rejeição popular aos políticos e da retórica policialesca sobre organizações criminosas e máfias em geral.

Coincidindo com um momento de instabilidade política e deterioração dos serviços públicos municipais, as investigações da Polícia e do Ministério Público logo atingiram outros setores da administração pública, a Câmara de Vereadores e até o prefeito Celso Pitta, ensejando a comparação simbolicamente também muito forte de que estávamos diante de uma "Operação Mãos Limpas" em São Paulo. Dessa vez, a experiência italiana estava sendo invocada graças à predominância de organismos policias e judiciais no processo de investigação da corrupção política, bem como da ampla rede que estava sendo jogada sobre o mar da corrupção: não se tratava de pegar esse ou aquele político corrupto, autores de roubos isolados e intermitentes, mas uma grande quantidade deles que, assim como no caso de *Tangentopoli*[4], seriam líderes de esquemas amplos e diversificados de práticas criminosas. A própria expressão "máfia" visava imprimir à nossa corrupção política os traços típicos das organizações criminosas que se acoplam ao aparelho do Estado: um sistema piramidal, mas bastante vascularizado, no qual as práticas criminosas começam nos confins do sistema político, naquele ponto em que os vasos capilares da esfera pública se tocam com os da esfera privada, tornando difícil a incriminação de apenas um dos lados da prática de corrupção. Da periferia para o centro, da base para o topo, os recursos são transferidos para os estratos superiores, detentores do poder político capaz de garantir a impunidade dos envolvidos em todo o sistema.

José Carlos Blat não poupou comparações simbólicas fortes, principalmente no início das investigações. Segundo o promotor, a corrupção na cidade também podia ser entendida como "uma metástase que

[4] Expressão usada na Itália para designar o escândalo de corrupção política que ensejou a *mani pulite* ou "Operação Mãos Limpas". *Tangente* quer dizer, segundo Del Roio, o dinheiro que "escapou, fugiu, escorregou ou, mais concretamente, 'saiu pela tangente' e foi cair em bolsos alheios e diversos do fim a que se destinava." Ou seja, o equivalente à nossa propina. DEL ROIO, José Luiz. *Itália: operação mãos limpas. E no Brasil? Quando?* São Paulo, Ícone, 1993. p. 69.

se alastrou e atingiu toda a administração pública de São Paulo". As metáforas orgânicas são úteis nesses casos pois sugerem, como a ideia de *máfia,* a existência de leis de funcionamento, nem sempre conhecidas mas altamente eficientes. Nessa mesma entrevista, referindo-se a um caso específico, Blat recorreu ainda a outra imagem que também sugeria a existência dessas leis: "A Administração Regional da Sé está devidamente loteada pelas pessoas. Esses lotes são os feudos. Neles os senhores feudais se reportam ao reino, onde existe um monarca que domina toda essa corrupção"[5].

Obviamente, colocar as coisas nesses termos é lançar-se a um desafio de enormes proporções. Embora, como veremos a seguir, houvesse condições propícias para deflagrar uma campanha como essa em São Paulo, a forma como ela foi encetada trouxe um impulso inicial imensurável, mas também estabeleceu metas irrealistas.

OS DESDOBRAMENTOS: "UMA FORÇA CONSIDERÁVEL E UMA TAREFA TAMBÉM"

No dia seguinte à prisão do fiscal da Regional de Pinheiros, o promotor Gilberto Marcos Garcia, do Gaeco, encaminhou pedido de quebra do sigilo bancário e fiscal de Zeppini, que foi concedido 24 horas depois. Dois dias depois do flagrante, o Administrador Regional de Pinheiros deixa o cargo, sob alegação de que assim facilitaria as investigações. Muito rapidamente, Ministério Público e Polícia Civil passaram a investigar a participação de outros fiscais e funcionários da Regional de Pinheiros em esquemas de cobrança de propina. Em menos de uma semana, os promotores pediram o indiciamento de mais 2 fiscais que atuaram no caso da academia de ginástica e outros 12 foram afastados pela Administração Regional, com base em indícios de participação em um esquema de extorsão a mais de 100 estacionamentos nos bairros de Pinheiros, Itaim e Jardins.

[5] Entrevista ao *Jornal da Tarde,* em 28/2/98. Mais do que outros temas da política, a corrupção presta-se especialmente ao enfoque metafórico, como demonstra Schilling em sua minuciosa análise dos discursos políticos e jornalísticos relativos a casos de corrupção no Brasil. SCHILLING, Flávia Inês. *Corrupção: ilegalidade intolerável? Comissões parlamentares de inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980-1992).* Tese de Doutorado, Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo, 1997, pp. 60-73.

Na medida em que as investigações avançavam, o próprio Ministério Público ia solicitando ao secretário das Administrações Regionais o afastamento de funcionários suspeitos de participação no esquema de cobrança de propinas. Nos casos mais explícitos, arriscou-se a pedir prisão temporária dos denunciados e indisponibilidade de bens. Os promotores do Gaeco entendiam que, contra o crime organizado, era preciso agir rápido, com energia e em todas as frentes possíveis. A remoção de fiscais dos seus postos, o bloqueio do fluxo financeiro do esquema[6] e a prisão dos envolvidos eram formas de minar as bases da organização, além de incentivar a delação entre os próprios criminosos.

Motivada pela iniciativa do Ministério Público e atenta aos possíveis desdobramentos do caso, a bancada de oposição na Câmara Municipal, liderada pelo vereador do PT José Eduardo Cardoso [40], apressou-se em pedir a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito.

Em apenas dez dias as denúncias de corrupção já haviam atingido outras Administrações Regionais, levando ao afastamento dos administradores da Lapa e Vila Mariana, além de outros tantos funcionários. Enquanto isso, a bancada governista na Câmara resistia ao pedido de instalação de uma CPI e o prefeito Celso Pitta tentava se afastar do escândalo, patrocinando algumas medidas como o rodízio de fiscais entre as ARs e delegando a seu vice e desafeto, Régis de Oliveira, a tarefa de planejar a criação de uma Corregedoria do Serviço Público Municipal.

Deflagrada a ação anticorrupção, o Ministério Público enfrentou sua primeira grande dificuldade quando os proprietários de imóveis e comerciantes de Pinheiros, cujos nomes e estabelecimentos constavam da agenda de Zeppini, negaram-se a confirmar o pagamento de propina a fiscais da Regional. Entre eles estavam os bancos Bradesco, Bank Boston, Unibanco, Banco do Brasil, Santander e Banco Cidade, além do Club Athletico Paulistano. Não é difícil imaginar o motivo da recusa: o receio de serem também incriminados por corrupção[7]. Essa primeira resistência do pólo 'corruptor' do esquema levou inclusive o Procurador Geral de Justiça, Luiz Antonio Marrey, a defender o recurso à "delação premiada", pela qual

[6] Cálculos posteriores do MP chegaram à conclusão de que só o esquema da Regional de Pinheiros movimentava cerca de R$ 3 milhões por mês.
[7] Diante da negativa, o MP teve que convocar aqueles cujos cheques foram encontrados com Zeppini no dia de sua prisão, para que confirmassem o esquema de pagamento de propinas.

pessoas envolvidas no escândalo poderiam ter suas penas amenizadas, caso colaborassem com as investigações[8]. Note-se que esse recurso jurídico é bastante comum em países que tentaram combater organizações criminosas, como os Estados Unidos e a Itália. Já entre nós, o mecanismo tem sido pouco utilizado por juízes e tribunais[9]. No caso da *Máfia dos Fiscais,* o que acabou ocorrendo foi um arrefecimento da persecução criminal do pólo dito passivo da relação de corrupção.

Em meados de janeiro de 1999, inspirados por outro procedimento tipicamente americano, o Ministério Público e a Polícia Civil decidiram formar uma "Força Tarefa" para sintonizar as ações do grupo de promotores, delegados e outros agentes que estavam atuando no caso. Segundo Blat:

> A Força Tarefa é inspirada no modelo norte-americano, foi trazida como ideal pelo Dr. Marcelo Mendroni, que é o nosso integrante mais antigo.[...] Porque você só combate a organização criminosa com vários segmentos do Estado, concentrados em um determinado lugar, trocando informações e estratégias para agir rapidamente. Então Força Tarefa vem da *Task Force* do modelo americano..." [Segundo o promotor, eram, no total,] "9 delegados de polícia, quase sessenta policiais, 5 promotores, 10 fiscais da Receita Federal e 30 fiscais da Secretaria da Fazenda e tínhamos até pouco tempo atrás 3

[8] Em entrevista ao programa especial feito pela Rede Globo sobre a *Máfia dos Fiscais (São Paulo Urgente),* em 15 de março de 1999.
[9] A delação premiada foi instituída no bojo da lei 9034/95. Conhecida como "lei do crime organizado", ela foi mal recebida e muito criticada pela comunidade jurídica especializada. Segundo vários juristas, a lei 9034/95 contém inúmeros problemas de definição e não ajuda em nada o combate à criminalidade organizada. A crítica mais contundente vem de autores vinculados ao Ministério Público, considerado "o esquecido da lei 9034". Segundo Lopes, promotor de justiça em São Paulo, a mais grave deficiência da lei seria o aumento demasiado da discricionariedade da Polícia e do Juiz, em detrimento do Ministério Público. No primeiro caso, a ameaçadora "ação controlada" na qual a Polícia pode retardar ações à espera da formação de mais e melhores provas, sem nenhum controle pelo Ministério Público. No segundo caso, os críticos se ressentem da lei ter praticamente criado a figura do juiz *instrutor,* aquele que sai em diligência e participa ativamente da produção de provas, contradizendo completamente o arcabouço constitucional brasileiro, ameaçando o princípio da imparcialidade e usurpando funções do Ministério Público. LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. "Apontamentos sobre o Crime Organizado e notas sobre a Lei 9034/95." In PENTEADO, Jaques de Camargo (coord.) O *crime organizado (Itália e Brasil). A modernização da Lei Penal. São* Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1995, pp. 167-196.

procuradores do município. *Uma força considerável e uma tarefa também"* (Entrevista em 08/07/99, grifo meu).

No fim de janeiro, as investigações levaram a um alto funcionário da prefeitura, o ex-surpevisor de Uso e Ocupação do Solo da Secretaria das Administrações Regionais, Mario Bertolucci Neto. Os Promotores José Carlos Blat e Marcelo Mendroni não esconderam o entusiasmo com a primeira denúncia criminal, por lavagem de dinheiro, de alguém do terceiro escalão da administração pública. Nessa oportunidade, os promotores revelaram sua convicção de que mais cedo ou mais tarde chegariam ao primeiro escalão do Governo, em algum secretário municipal ou vereador. A escalada investigatória já permitia divisar o topo do esquema mafioso[10].

No inicio de fevereiro, as investigações da Força Tarefa já haviam avançado bastante em relação à Administração Regional da Sé, envolvendo principalmente a cobrança de propina de ambulantes do centro da cidade. Após o afastamento do Administrador Regional e a prisão de vários fiscais, as investigações chegaram finalmente a alguém do primeiro escalão: Hanna Garib, ex-vereador da Câmara Municipal e deputado estadual pelo PPB, considerado o comandante da Regional da Sé. A denúncia contra Garib foi feita pelo camelô Afonso José da Silva, na edição do meio dia do jornal *SPTV* da Rede Globo, ao vivo e diante de promotores e delegados. Ao final, o apresentador do programa, jornalista Chico Pinheiro, cobrou providências das autoridades e Afonso da Silva foi levado diretamente do estúdio para a polícia, onde formalizou sua denúncia[11].

[10] Schilling demonstra como os escândalos de corrupção no Brasil se destacam por sempre divisarem o topo do poder, buscando os laços que unem casos isolados e periféricos a um provável centro coordenador de todo o esquema. Segundo a autora, "os levantamentos mais gerais [de pesquisa sobre o assunto] realizados na década de 80 mostram que, se as denúncias [de corrupção] foram amplas e democráticas, atingindo desde as 'pequenas imoralidades' até a 'alta imoralidade', o que passou de notícia para 'caso' e para 'escândalo' foram as que giraram em torno de centros de decisão e poder." SCHILLING, Flávia Inês. *Corrupção: ilegalidade intolerável? Comissões parlamentares de inquérito... op. cit.,* pp. 20-21.

[11] Curioso é que, a essa altura, vários depoimentos já haviam mencionado nomes de vereadores, mas nenhum deles teve força suficiente para resultar em instauração de inquérito, como esse que ocorreu pela lente da TV. A cena do contraditório, que se realizou na tarde daquele mesmo dia, também foi forte: repórteres da Globo levaram até Garib uma cópia do *SPTV,* com a denúncia de Afonso da Silva, e gravaram ali mesmo a resposta

Poucos dias depois (8/2), o assessor de Garib, Pierre Salloum El Nahoum, foi preso sob acusação de ser o receptador do dinheiro conseguido com a cobrança de propina na Sé. Nesse mesmo dia, Luiz Antonio Marrey designou uma procuradora para cuidar do caso, dado que Hanna Garib já havia sido diplomado deputado estadual[12]. Também por conta da imunidade conferida pelo cargo parlamentar, as diligências necessárias à investigação teriam que ser submetidas à apreciação preliminar do Tribunal de Justiça.

Em 20 de fevereiro, o camelô Afonso José da Silva, que havia denunciado Garib, sofreu atentado à bala em sua residência. Outros dois camelôs, autores de denúncias, também sofreram atentados e outras tantas testemunhas estavam recebendo ameaças de morte. Segundo Romeu Tuma Jr., delegado designado para integrar a Força Tarefa, a máfia estava mostrando sua face mais conhecida. Blat deu a mesma interpretação ao episódio, mas os motivos desses atentados continuam sem esclarecimento até hoje:

> Os atentados ocorridos e que supostamente têm ligação com a máfia dos fiscais são métodos muitos semelhantes a de outras organizações criminais como as ligadas à receptação de carros, tráfico de drogas, roubo a banco ou as que envolvem policiais criminosos. Todas elas têm uma estrutura, com obediência hierárquica e, quando se vêem acuadas, colocam em prática as ordens de superiores hierárquicos para a chamada queima de arquivos. Quando os escalões superiores se sentem ameçados são muito comum as mortes. Os métodos são idênticos. Só não se imaginava que essa máfia que tem o condão de achacar dinheiro de ambulantes e comerciantes tivesse a petulância de tentar eliminar vidas[13].

constrangida de um deputado atordoado. As imagens foram ao ar no Jornal Nacional daquela noite.

[12] No caso dos deputados estaduais, o § 1º do artigo 14 da Constituição Estadual diz que "Desde a expedição do diploma, os membros da Assembleia Legislativa não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente sem prévia licença do Plenário.". Tal dispositivo permitiu que Garib, mesmo não tendo tomado posse, recebesse tratamento diferenciado em relação aos vereadores envolvidos no escândalo, como veremos a seguir. Associado à imunidade parlamentar, o § 4º diz que "os deputados serão submetidos a julgamento perante o Tribunal de Justiça do Estado", o que obrigou Luiz Antonio Marrey a designar, desde o início, um Procurador de Justiça para acompanhar o caso.

[13] Entrevista ao *Jornal da Tarde,* em 28/2/98.

Em meados de fevereiro, denúncias de corrupção sobre a AR-Penha levaram à prisão do chefe da fiscalização da Regional e à abertura de inquérito policial para investigar a participação no esquema do vereador Vicente Viscome (PPB, atualmente sem partido).

Com o agravamento da crise, a bancada governista na Câmara, que vinha impedindo a votação do pedido de instalação da CPI[14] viu-se obrigada a enfrentar a oposição em plenário, mas conseguiu derrotar a proposta do PT por 29 votos a 24. Ao longo de todo o mês de fevereiro, os vereadores governistas resistiram à instalação da CPI da *Máfia dos Fiscais,* justificando-se publicamente com o argumento de que Ministério Público e polícia tinham tomado a frente do processo e qualquer iniciativa da Câmara nesse sentido seria desnecessária e inócua. Apesar da fragilidade do argumento, houve de fato uma inversão de etapas na forma tradicional de investigação de escândalos políticos no Brasil. Normalmente, o Ministério Público vinha assumindo os casos depois de concluída a investigação pelo legislativo, levando posteriormente as denúncias à Justiça. Com a *Máfia dos Fiscais* ocorreu o inverso e, nesse sentido, mostrou o potencial do Ministério Público como agente político independente, capaz de romper o imobilismo do legislativo quando a maioria parlamentar não tem interesse na instalação de Comissões Parlamentares de Inquérito[15].

O flagrante dos vereadores Brasil Vita, Vadih Mutran e Vicente Viscome, todos do PPB, comemorando a derrota do pedido de instalação da CPI, em foto do *Jornal da Tarde,* chocou a opinião pública. Assim se manifestou em editorial a Rádio *Eldorado,* cuja cobertura jornalística iria influenciar decisivamente o rumo dos acontecimentos em 1999:

> [...] Prezado ouvinte, não estamos brincando. Estamos estupefatos. Horrorizados mesmo, pela postura arrogante, ridícula, de deboche, destes senhores, que por serem eleitos pelo voto, tinham obrigação moral, se moral tivessem, de dar o exemplo.

[14] O primeiro pedido de instalação foi feito pelo vereador José Eduardo Cardozo (PT), em 17 de dezembro de 1998, e foi submetido a 7 tentativas de votação, todas abortadas pela bancada governista. Ver http://wwwjoseeduardocardozo. com.br/cpi.htm.

[15] Essa inversão de procedimentos não é exclusividade de São Paulo hoje. Em vários municípios do interior, são ações do Ministério Público que têm provocado a abertura de Comissões Parlamentares de Inquérito ou ainda, quando o trabalho do MP dispensa novas investigações, é comum a instalação direta de Comissões Processantes para decidir sobre a cassação de mandatos.

> E têm dado.
>
> Só que exemplos de deboche e descaso. Vejam hoje, na primeira página do Jornal da Tarde, a felicidade dos vereadores. Guardem bem os nomes deles. E depois, durmam com isso se forem capazes. E a todos os envolvidos nesta máfia, aqui vai o nosso recado. A Eldorado não descansará (pausa). Denunciando (pausa). Mostrando o deboche com que os senhores vereadores nos tratam (pausa). Dando força à Polícia e ao Ministério Público. Até que todos os envolvidos vejam o sol nascer quadrado. Podem ter certeza disto.
>
> E lembrem-se do ditado popular: quem ri por último, ri melhor. O Brasil não suporta mais, atitudes como as dos senhores.

Em 3 de março, incapaz de resistir às pressões, a bancada governista cedeu e permitiu a aprovação da Comissão Parlamentar de Inquérito[16]. Apesar de sair atrasada e não dispor dos mesmos recursos nem da mesma legitimidade da *Força Tarefa,* a CPI da *Máfia dos Fiscais* acabou-colaborando para o esclarecimento de vários casos, além de ampliar a publicidade e a repercussão das ações do Ministério Público e da Policia. Não por coincidência, a primeira atitude da CPI foi se reunir com delegados e promotores da Força Tarefa para definirem uma estratégia conjunta de atuação[17].

As Administrações Regionais da Penha e Sé foram escolhidas como alvos iniciais do trabalho da comissão, uma vez que as investigações realizadas pela *Força Tarefa* nesses dois casos já tinham levantado vasto material. A primeira testemunha a depor na CPI foi a ex-assessora e namorada do vereador Vicente Viscome (PPB), Tânia de Paula. Chamada de "Mônica Lewinski"[18] por suas colegas de cela, quando esteve presa provisoriamente, Tânia decidiu revelar detalhes importantes do esquema liderado por seu amante. À Força Tarefa ela entregou sua agenda, cheia de

[16] A CPI começou seus trabalhos em 12 de março, sendo composta pelos vereadores José Eduardo Martins Cardozo (PT) — Presidente da Comissão —, Milton Leite (PMDB) — escolhido Relator —, Dalton Silvano (PSDB), Wadih Mutran (PPB) e Brasil Vita (PPB).

[17] Em 16 de março, os promotores de Justiça da Cidadania na Capital acertaram com vereadores integrantes da CPI sua participação no processo de apuração da Máfia dos Fiscais. Os promotores seriam responsáveis pelas medidas na área cível, como o pedido de bloqueio de bens e suspensão de direitos políticos.

[18] Numa referência comparativa ao escândalo sexual envolvendo a ex-estagiária da Casa Branca, Mônica Lewinski, e o Presidente americano Bill Clinton.

anotações financeiras do esquema de cobrança de propina na AR-Penha, mescladas com notas íntimas sobre sua relação com o vereador, que apimentaram os noticiários. Destacando-se pela franqueza, Tânia demonstrou perfeita noção dos fundamentos do esquema de corrupção e de sua relação com o poder político, por meio do clientelismo. É dela uma das frases mais lúcidas sobre a articulação entre corrupção e poder. Ao ser questionada por que despendia parte do dinheiro que lhe cabia para atender a pessoas do bairro, através da doação de cadeiras de roda para deficientes, equipamentos para ambulância etc., Tânia respondeu: “Nesse esquema, o dinheiro não é tudo. O poder político, este sim, pode te levar longe.”.

Foragido da polícia desde que sua prisão provisória fora decretada em 9 de março, o vereador Vicente Viscome recusou-se a depor à CPI em duas convocações, apresentando como justificativa, por intermédio de seus advogados, atestado médico de um ginecologista. Outras várias testemunhas ouvidas pela CPI durante o mês de março confirmaram as denúncias de corrupção contra o vereador, que ficou famoso também por afirmar que sua fortuna pessoal de R$ 11,5 milhões fora conquistada com muito trabalho e que, nos momentos difíceis, ele comia apenas “pão com tomate”. Viscome entregou-se à polícia no fim de março e quinze dias depois a CPI aprovava o primeiro relatório parcial — sobre a Penha — no qual pedia a cassação do mandato do vereador preso[19].

O caso de Viscome, em comparação com o de Hanna Garib, expôs o problema das imunidades parlamentares. No que diz respeito aos vereadores, não existe o instituto da imunidade, mas somente a “inviolabilidade do mandato”. A Lei Orgânica do Município, em seu artigo 16, diz que eles “gozam de inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato, na circunscrição do Município”, mas não estabelece nenhum tipo de privilégio quanto à hipótese de um processo penal. Além disso, os vereadores também não têm foro privilegiado, podendo ser processados por Promotores de Justiça na primeira instância do Judiciário. Resultado da engenharia institucional: Viscome foi preso, Garib não e ambos acusados pelos mesmos crimes[20].

[19] Ver http:/ /www.joseeduardocardozo.com.br/cpiabril.htm.

[20] Na segunda metade do mês de abril, os trabalhos da CPI referendaram as investigações existentes sobre a Administração Regional da Sé e o envolvimento de Hanna Garib nos esquemas de corrupção, com o agravante depoimento de um ex-camelô que estabeleceu a

Em 18 de abril, o jornal O *Estado de S. Paulo* publica ampla reportagem sobre a vereadora Maeli Vergniano (ex-PPB, sem partido). Maeli usava, para fins particulares, um carro cedido pela empresa Vega Engenharia Ambiental à Administração Regional de Pirituba[21]. Além disso, a reportagem descobriu que o salário da cozinheira da vereadora era pago com verba do gabinete e que um dos cargos de sua assessoria era ocupado por uma cunhada, residente em Botucatu, e que nunca tinha ido à Câmara Municipal. Alguns dias depois, seu ex-motorista confirmou em depoimento as informações levantadas pelo jornal e, em 27 de abril, Maeli foi indiciada por peculato e formação de quadrilha.

No início de maio, a CPI concluiu os trabalhos sobre a AR-Sé e encaminhou seu relatório parcial à Assembleia Legislativa do Estado e à Procuradoria Geral de Justiça, solicitando providências quanto ao deputado Hanna Garib. A essa altura, a Administração Regional da Lapa e seu controlador, o vereador do PFL José Izar, tinham entrado na mira da CPI, também a partir de indícios previamente levantados pela *Força Tarefa.* Entretanto, como o prazo de encerramento da Comissão se aproximava, os debates acabaram se deslocando para a tentativa do presidente, José Eduardo Cardozo, de convocar Celso Pitta e Paulo Maluf para depor[22]. Diante da indefinição sobre a convocação do prefeito e do ex-prefeito e da quantidade de denúncias para serem apuradas, José Eduardo Cardozo se viu obrigado a pedir a prorrogação dos trabalhos da CPI por 90 dias.

Em 20 de maio, a bancada governista na Câmara, em manobra que surpreendeu a todos, arquivou o pedido de prorrogação da CPI dos Fiscais, rejeitou a criação da CPI dos Precatórios e arquivou um pedido de abertura de processo de *impeachment* de Celso Pitta[23]. Rejeitada a prorrogação, José Eduardo Cardozo teve a ideia de apresentar sucessivos pedidos de adiamento por 89, 88, 87 dias e assim por diante, com vistas a desgastar a imagem dos vereadores contrários à continuidade das apurações. A essa

ligação entre Garib e “Piauí”, mandante do atentado contra Afonso José da Silva, e que se encontra foragido até hoje.

[21] A finalidade “pública” do automóvel era em si suspeita: uso para fiscalização dos serviços de coleta de lixo prestados na região pela própria empresa que cedeu o veículo.

[22] Ver http://www.joseeduardocardozo.com.br/cpimaio.htm.

[23] Enquanto a oposição preparava uma ampla campanha de televisão para ser veiculada no fim de semana, mobilizando a opinião pública para a votação que ocorreria na terça-feira, a bancada governista se antecipou e colocou em votação os pedidos na quinta-feira anterior.

altura, dez dos 30 vereadores que votaram pelo fim da CPI estavam sob investigação do Ministério Público e da Polícia. Sete dias depois, em 27 de maio, a bancada governista assumiu o desgaste e aprovou requerimento de prorrogação da CPI por apenas três dias. Como pedidos de prorrogação aprovados impedem a apresentação de outros, o requerimento da situação pôs fim à estratégia do Presidente da Comissão. A prorrogação "faz de conta", como foi chamada, foi o resultado de uma ampla articulação envolvendo vereadores, o prefeito Celso Pitta e a cúpula estadual de alguns partidos da base governista na Câmara. Com esse desfecho, vereadores, o prefeito e até mesmo Paulo Maluf — que estava prestes a ser convocado a depor na CPI — foram beneficiados.

Indignada com as manobras da bancada governista, a rádio Eldorado fez o seguinte editorial:

> Atenção ouvintes:
>
> Guardem bem os nomes destes vereadores que, liderados pelo *capo* Vadih Mutran, precipitaram o fim da CPI da Máfia dos Fiscais, transformada em mais uma pizza:
>
> Archibaldo Zancra,
>
> Aurelino Andrade,
>
> Celso Cardoso,
>
> [Seguiam os nomes dos demais vereadores]
>
> Anote esses nomes e não se esqueça.
>
> No ano que vem, nas próximas eleições, você dá o troco!

Em seguida à derrota, foi a vez do PT *judicializar* o conflito político para tentar derrubar a maioria política na Câmara: o partido entrou com mandado de segurança na Justiça para anular a votação, sob alegação de desrespeito ao regimento interno e afirmando que os seguintes vereadores, que estavam sob investigação direta da CPI, não poderiam ter participado da decisão sobre a prorrogação "faz de conta": Vicente Viscome, José Izar, Maeli Vergniano e Osvaldo Enéas. O desembargador Cunha Bueno, do Tribunal de Justiça, atendeu o pedido de liminar, suspendendo os efeitos da votação e impedindo o fim dos trabalhos até que nova votação fosse realizada. A decisão judicial causou polêmica e diferentes interpretações, obrigando o juiz a esclarecer dias depois que sua decisão apenas suspendia

a prorrogação por três dias e que somente uma nova votação na Câmara poderia redefinir o prazo final da CPI. Caso essa votação não ocorresse, determinou o juiz, a CPI se encerraria no prazo original. Resultado: a bancada governista, que depois da decisão de afastar os parlamentares sob suspeita não tinha mais número suficiente para aprovar qualquer requerimento de prorrogação, adotou a estratégia inversa e impediu que os requerimentos da oposição fossem a plenário. Com isso, a CPI acabou encerrando suas atividades na data original, em 9 de junho.

A CPI da Máfia dos Fiscais chegou ao final com 15 pedidos de quebra de sigilo bancário e fiscal, 10 pedidos de abertura de inquérito policial por falso testemunho e recusa de prestar depoimento, 30 pedidos de abertura de inquéritos administrativos, criminais e civis. Em termos políticos, o resultado mais efetivo da CPI foi promover a abertura de processo de cassação de três vereadores (Vicente Viscome, José Izar e Maeli Vergniano) e recomendar o mesmo à Assembleia Legislativa no caso do deputado Hanna Garib. Em 28 de junho, Vicente Viscome teve seu mandato cassado. Primeiro vereador a perder o mandato na história da Câmara Municipal, Viscome foi considerado culpado nas cinco acusações levadas a plenário: 1. "usar o mandato para obter vantagens indevidas"; 2. "usar servidores em comitê político particular"; 3. "influenciar o Administrador Regional da Penha para que faixas ilegais não fossem tiradas das ruas"; 4. "descumprir ordem judicial de prisão temporária"; 5. "não atender às convocações da CPI dos Fiscais". Viscome está preso desde 31 de março e, com a decisão da Câmara, perdeu seus direitos políticos por oito anos.

No dia seguinte, foi a vez de a Assembleia Legislativa cassar o mandato do deputado Hanna Garib, por sua participação no esquema de cobrança de propina na Administração Regional da Sé, quando era vereador. Garib já havia sido indiciado pelos crimes de concussão, formação de quadrilha, peculato e prevaricação. Sem o mandato, Garib perdeu também a imunidade parlamentar que lhe dava uma série de garantias e vantagens, como o sigilo das investigações e a prerrogativa de foro especial no Tribunal de Justiça.

Dois meses depois, a Comissão Processante responsável pelo caso de Maeli Vergniano divulga relatório com três acusações à vereadora e, em 31 de agosto, o plenário da Câmara decide pela cassação por 38 votos

favoráveis (apenas 1 a mais do que o mínimo necessário) no item menos grave dos três (o uso indevido do carro cedido pela Vega), absolvendo-a das duas acusações mais graves e que poderiam criar precedentes importantes: 1. enriquecimento ilícito, mediante esquema de cobrança de propina existente na Administração Regional de Pirituba e 2. coação e intimidação de testemunhas na CPI dos Fiscais.

No dia seguinte, 1 de setembro, o vereador José Izar foi surpreendentemente absolvido de todas as acusações que constavam do relatório da Comissão Processante[24]. O ponto alto da sessão foi a ameaça lançada sobre os colegas em seu discurso de defesa: "minha mão deve ser uma mão de gigante, porque eu tenho mais ou menos 35 amigos nesta Casa. São 35, 34, 32, não importa. São amigos, amigos, amigos, que eu tenho certeza que jamais vou esquecer; vou carregar sempre na minha mão. Enquanto estiverem em minha mão, vocês vão estar dentro do meu coração[25].

O caso de José Izar expôs mais uma vez, e de modo dramático, os limites da apuração conduzida pelo próprio legislativo. Como as CPIs são investidas de alguns poderes judiciais e seus trabalhos ganham ares de tribunal, espera-se de seus julgamentos a mesma imparcialidade e aplicação estrita da lei ao caso concreto. Mas como decisões no parlamento são decisões políticas, o que valeu mais foram os trinta e cinco amigos que Izar disse ter na mão. A perplexidade foi ainda maior porque o vereador já estava indiciado em quatro crimes e contra ele já havia provas materiais, além de depoimentos de empresários, confirmando a participação do vereador no esquema de cobrança de propina na Lapa[26]. A oposição atribuiu o resultado a uma articulação dos vereadores Bruno Feder (PTB) e Faria Lima (PMDB) para interromper ali o processo de cassações na Câmara e evitar que seus nomes, os próximos na lista, fossem objeto de execração política. Feder estava sendo investigado pela Polícia e Ministério Público sobre cobrança de propina na Vila Mariana e Faria Lima pelo mesmo motivo em Pinheiros. No total, pelo menos treze vereadores sob investigação da *Força Tarefa* poderiam vir a engrossar a lista de candidatos à perda do mandato.

A cada retrocesso nos trabalhos da CPI, as ações do Ministério Público e da Polícia eram revalorizadas. No dia seguinte à absolvição de José Izar, Romeu Tuma Jr. chegou a declarar que tinha convicção do envolvimento do vereador no esquema de arrecadação de propina na Lapa e acrescentou: "ainda bem que na Justiça não há negociações de bastidores". O vereador teria, a seu ver, pior destino no processo judicial se comparado ao que foi o processo político. Tuma Jr. acertou quanto a maior efetividade da justiça, só que o próximo alvo da *Força Tarefa* não seria José Izar mas a vereadora Maria Helena, do PL.

Também conhecida como "Viscome de Saias", Maria Helena chamava atenção por andar armada e pela truculência com que tratava seus colegas vereadores. No episódio em que o vereador do PT Vicente Cândido distribuiu um cartaz falando mal dos vereadores governistas, Maria Helena disse que "se o canalha repetir isso na tribuna e não provar, eu quebro o decoro parlamentar e o mando para o cemitério[27]. A vereadora do PL chegou a ser presa em flagrante no início de agosto, por porte ilegal de armas, em operação de busca e apreensão realizada pela polícia e promotores do Gaeco, em sua casa. Foi liberada após pagar fiança. Dias depois, seus advogados conseguiram anular na justiça o auto de prisão bem como o indeferimento de um pedido de prisão preventiva, sob alegação de que a polícia deixara de cumprir uma formalidade legal do inquérito

---

[24] Foram três as acusações levadas a plenário: 1. "atos de corrupção e improbidade administrativa para obtenção de vantagens em atuação conjunta e organizada com servidores da AR-Lapa, por ele indicados" (33 votos a favor); 2. "utilização de forma ilícita de órgão e servidores, em favorecimento a campanha de seu irmão a deputado estadual, Willians José Izar (35 votos a favor); 3. "coação e intimidação de testemunhas" (31 votos a favor).

[25] *Folha de S. Paulo,* 2/9/99, pp. 3-3. José Izar vinha sendo investigado pela Polícia e Ministério Público pelo menos desde o final de fevereiro. Em 20 de abril, um fiscal da AR-Lapa foi preso pelo crime de extorsão e mencionou o nome de Izar em seu depoimento. Dez dias depois, outro fiscal confirmou que a propina arrecadada era repassada para o vereador. Em 19 de maio, Izar foi indiciado por quatro crimes: peculato, formação de quadrilha, concussão e prevaricação.

[26] A estratégia de defesa de Izar foi eficiente. Aproveitando que sua exposição na mídia tinha sido menor nesse período, em comparação com seus dois colegas cassados, Jose Izar adotou o distanciamento da imprensa e da própria CPI, a ponto de sua defesa formal na Comissão Processante, considerada "inconsistente, pífia e muito magra", ter sido sumariamente rejeitada. Além disso, uma semana após a rejeição de sua defesa, José Izar não compareceu ao depoimento marcado na Comissão, esquivando-se do assédio da imprensa e da TV É provável que isso tenha facilitado sua absolvição, na medida em que uma exposição exagerada do seu caso na mídia aumentaria o ônus da bancada governista ao absolvê-lo. Izar não apareceu na Câmara no dia seguinte à sua absolvição.

[27] *O Estado de S. Paulo*, 4/8/99, c-1.

policial. Às vésperas do Natal, finalmente, Maria Helena teve prisão temporária decretada, sob acusação de ter mandado espancar uma das testemunhas ouvidas no inquérito policial. A testemunha havia afirmado em depoimento que Maria Helena planejava uma série de ações para intimidar os integrantes da *Força Tarefa.*

Paralelamente aos casos de grande repercussão, o Ministério Público continuava seu trabalho de coleta de provas e depoimentos na parte inferior dos esquemas de cobrança de propina das Regionais, além de ampliar as investigações para os mais diversos setores da administração pública municipal. Ao final de doze meses da operação iniciada em dezembro de 1998, os resultados eram bastante positivos. Dois vereadores (Vicente Viscome e Maeli Vergniano) e um deputado estadual (Hanna Garib) foram cassados e respondiam a processos na Justiça. Vicente Viscome encontrava-se detido no 77º. Distrito Policial de Santa Cecilia e Maria Helena (PL) no 89º. DP do Morumbi (prisão preventiva). Faria Lima (PMDB), José Izar (PFL), Osvaldo Enéas (PRONA) e Dito Salim (PPB) foram indiciados em inquéritos policiais. Um ex-secretário municipal, Alfredo Mário Savelli, além de perder o cargo, está sendo processado por prevaricação, peculato e formação de quadrilha. Foram instaurados 86 inquéritos policiais, sendo que onze já foram concluídos. Cerca de duzentas pessoas foram indiciadas criminalmente e mais de 100 delas estavam presas[28].

O resultado mais significativo da operação de combate à *Máfia dos Fiscais* foi, entretanto, colocar os mais diversos setores da administração pública sob suspeita de abrigar nichos de corrupção. As ações da *Força Tarefa,* reforçadas pela CPI e pela imprensa, transformaram a cidade num verdadeiro campo de guerra anticorrupção, conforme se pode verificar pelo quadro 4.

QUADRO 1 BALANÇO DOS ESCÂNDALOS DE CORRUPÇÃO POLÍTICA EM SÃO PAULO (1999-2000)

Setores/órgãos	Administrações regionais
Descrição	Foco inicial do escândalo, as ARs abrigam esquemas de cobrança de propina nas áreas e atividades sob fiscalização da prefeitura, além de outras irregularidades administrativas. O Ministério Público iniciou investigações sobre as ARs de Pinheiros, Penha, Lapa, Pirituba, Mooca, Freguesia do Ó, Sé, Santo Amaro, São Mateus, Vila Prudente, Itaquera, Jaçanã-Tremembé, Santana, São Miguel, Vila Formosa, Vila Mariana.
Setores/órgãos	Plano de Atendimento à Saúde (PAS)
Descrição	Uma das mais importantes criações da administração de Paulo Maluf (1993- 1996), o PAS modificou o funcionamento de todo o sistema de saúde da capital. Assim como as ARs, 14 módulos do Plano foram loteados entre os vereadores. Mais do que em outras áreas da administração, há indícios de que o PAS favoreça a corrupção pela ausência total de controles públicos. As primeiras denúncias de irregularidades datam da fase de implantação do sistema, incluindo a ligação entre as empresas fornecedoras e o financiamento do PPB em campanhas eleitorais. Em 1999, em meio à crise política que tomou conta da cidade, as denúncias ganharam importância redobrada e receberam atenção do MP. No fim de 1999, vários módulos estavam sob investigação, com suspeita de superfaturamento na compra de materiais e nos serviços prestados por empresas particulares. Frente ao desgaste, e depois de romper com seu padrinho político, Celso Pitta mudou o nome do PAS para SIMS (Sistema Integrado Municipal de Saúde).
Setores/órgãos	Anhembi Eventos e Turismo
Descrição	A Anhembi, uma empresa de economia mista sob controle da prefeitura, está sendo investigada pela contratação de funcionários fantasmas. Mais de 300 pessoas foram ouvidas no inquérito e pelo menos 70 seriam indiciadas, segundo o *Estadode S.Paulo* (01/12 / 99 c1), incluindo integrantes do primeiro escalão do governo municipal. Segundo estimativas do Ministério Público, a contratação de funcionários fantasmas estaria custando por ano R$ 7,2 milhões aos cofres municipais. As indicações de contratação teriam sido feitas por vereadores, deputados estaduais, pela primeira-dama Nicéa Pitta e pelo próprio prefeito Celso Pitta.
Setores/órgãos	Companhia de Processamento de Dados do Município (IPREM)
Descrição	Tida como outro cabide de empregos, a Prodam está sendo investigada por contratação de funcionários fantasmas, alguns da época do ex-prefeito Paulo Maluf.
Setores/órgãos	Instituto de Previdência do Município (IPREM)
Descrição	Sob investigação pelo mesmo motivo: funcionários fantasmas. O superintendente do Instituto foi indiciado por prevaricação.

[28] *O Estado de São Paulo*, 28/11/99, c-1.

Setores/órgãos	Coleta de lixo

Descrição

No início de março de 1999, a Polícia começou a ouvir testemunhas sobre o caso do lixo. As empresas contratadas para fazer varrição e coleta de lixo estariam deixando de cumprir corretamente os contratos. Para evitar punição, as empreiteiras estariam pagando propina a funcionários responsáveis pela fiscalização do serviço. O jornal Folha de S. Paulo já havia denunciado a fraude na varrição e coleta de lixo em janeiro de 1998.

As primeiras denúncias recaíram sobre as regiões da Penha e Sé, atingindo posteriormente outros bairros. Foi no escândalo do lixo que ocorreu a primeira prisão de alguém no pólo ativo da corrupção: um funcionário da Vega Ambiental, acusado de pagar propina a funcionários da AR-Sé, para evitar a fiscalização da coleta de lixo na região. A apuração na Penha levou o Administrador Regional, Pedro Antonio Saul, a confessar o crime, relatando à Polícia os detalhes do esquema de corrupção.

Esse caso conta com a participação da Promotoria de Justiça da Cidadania da Capital que patrocinou ações civis públicas pedindo a anulação dos contratos entre as empresas e a Prefeitura, além de ressarcimento dos prejuízos aos cofres públicos, perda de direitos políticos dos envolvidos e proibição de as empresas voltarem a contratar com a administração pública. Segundo Fernando Capez, um dos signatários das ações, o desvio de recursos no chamado escândalo do lixo pode chegar a R$ 1 bilhão.

O caso envolve grandes empreiteiras como Vega Engenharia Ambiental, Cavo, CBPO, e Enterpa.

Setores/órgãos	Serviço Funerário e Cemitérios

Descrição

Em 16 de julho, José Carlos Blat e Roberto Porto realizaram a apreensão de 31 caixas com documentos na agência central do Serviço Funerário. Blat encontrou sobre a mesa do superintendente uma relação de pessoas indicadas para cargos de comissão por vereadores, deputados estaduais e federais e por um secretário municipal. Os promotores estavam investigando a denúncia feita pelo jornal *Agora S. Paulo* (27/3/99) de formação de um cartel de floriculturas para vender flores superfaturadas, com pagamento de propina para funcionários do serviço funerário. Os cemitérios da Penha, Morumbi, Dom Bosco, Lajeado e São Pedro estão sob suspeita de venda irregular de jazigos e superfaturamento de obras. O chefe do Serviço Funerário, indicado pela vereadora Maria Helena, foi demitido pelo prefeito em agosto de 1999, logo após a vereadora ter sido presa.

Setores/órgãos	Depto. De Matérias da Prefeitura (DEMAT), ou “Máfia das Reformas”

Descrição

Com base em informações do Diário Oficial e em visitação a vários prédios públicos (escolas, centros esportivos, postos de saúde etc.) repórteres do Estadão revelaram uma prática administrativa irregular: o falseamento de reformas e ampliações dos edifícios da prefeitura por meio do registro no Diário Oficial como sendo simples “reparos” ou “serviços de manutenção”. A fraude consistiria em escamotear a envergadura das obras para assim escapar da exigência de licitação, beneficiando um único grupo de empresas autorizadas pela prefeitura para a realização dos chamados pequenos reparos.

No total, desde janeiro de 1997, o que foi apelidado de *Máfia das Reformas* teria movimentado pelo menos R$ 180 milhões, segundo a reportagem. Seis empresas, num total de 31 prestadoras desse tipo de serviço à prefeitura, estariam sendo privilegiadas pelas diversas secretarias na contratação dos serviços. Algumas delas apareceram, ainda segundo o jornal, na lista de doadores do PPB na eleição de 1996, embora com valores irrisórios (entre 1 mil e 5 mil reais).

A reportagem afirmou também a ocorrência de superfaturamento de preços em obras de pequeno porte da prefeitura, como a reforma de uma piscina, a pintura do muro de um cemitério, a reforma de um banheiro no Parque da Luz e a manutenção de uma pista de *cooper* em um centro esportivo.

O esquema seria conduzido a partir do Departamento de Materiais – órgão da Secretaria Municipal de Administração, responsável pela realização de licitação dos serviços de reparo e manutenção – e chefiado, segundo a reportagem, por um “intocável” do bloco malufista, o advogado Marcelo Pereira Daura, há seis anos no cargo.

Setores/órgãos	Autódromo de Interlagos

Descrição

Uma fita gravada revelou o caso de extorsão patrocinada pelo diretor do autódromo e um assessor da Secretaria Municipal de Esportes contra Representantes da Federação Paulista de Automobilismo, para manter as datas do calendário de provas desejado pela Federação. O preço: R$ 30 mil. Outra denúncia mostrou superfaturamento e irregularidades nas obras realizadas no autódromo para atender às exigências do Grande Prêmio de Fórmula 1 em 1998.

Setores/órgãos	CASA (Centro de Apoio Social e Atendimento)

Descrição

Investigação de irregularidades administrativas e desvio de recursos públicos no órgão que era presidido pela primeira dama Nicéa Pitta.

Setores/órgãos	Secretaria Municipal de Transportes (SPTrans)

Descrição

Investigação de irregularidades no contrato firmado para a instalação de catracas eletrônicas nos ônibus coletivos da cidade. Havia suspeitas em relação à dispensa de licitação para a contratação do consórcio Digicon-Intec, escolhido pelo Transurb (Sindicato das Empresas de Ônibus de São Paulo) com o aval da Secretaria Municipal de Transportes. O valor do contrato é de R$ 5,5 milhões.

Setores/órgãos	Loteamentos clandestinos

Descrição

No inicio de março, a polícia prendeu duas pessoas acusadas de envolvimento com loteamentos clandestinos e irregulares na Zona Norte da capital. A descoberta de um arquivo de computador — que registrava a contabilidade de quatro cooperativas que promovem loteamentos na região — levou aos nomes do vereador Cosme Lopes e seu tio Conte Lopes, deputado estadual. Os Lopes estariam recebendo propina para encobrir irregularidades nos loteamentos. Também apareceram na lista uma delegacia seccional e o DEPATRI (Departamento da polícia Civil que investiga crimes contra o patrimônio). No fim de julho, depois de exaustivo trabalho de investigação do Ministério Público, o juiz da 21ª. Vara Criminal determinou a abertura de processo contra funcionários da AR-Jaçanã/ Tremembé e proprietários da cooperativa Labitare, por crime ambiental na ocupação irregular e devastação de áreas protegidas na Serra da Cantareira. Utilizando até fotos de satélite, o promotor Willian Terra localizou 19 loteamentos clandestinos na região. Em agosto de 99, surgiram denúncias envolvendo também o Vereador Viviani Ferraz (PL), sobre loteamentos clandestinos nas regiões da Freguesia do Ó, Perus e Pirituba. Viviani Ferraz já responde a processo na Justiça por ter dado apoio a um loteamento ilegal na Zona Sul, em 1996.

Fonte: Acompanhamento dos diversos jornais da capital ao longo de 1999, com destaque para as seguintes reportagens: O *Estado dc S.Paulo:* 11/4/99 (caderno especial *Câmara Municipal S.A.),* 28/11/99 , c-1, 3/10/99, c-1. *Agora S. Paulo:* 27/3/99. *Folha de S. Paulo:* 7/3/99, p. 3-1, 12/1/2000, p. 3-3.

FORMULANDO UMA HIPÓTESE EXPLICATIVA

O 2 de dezembro surpreendeu a todos como um raio em céu azul. Como um caso que começou com a prisão de um único fiscal pôde chegar a proporções tão grandes? Que forças impulsionaram as investigações a ponto

de revirar toda a cidade e, ao final de um ano, produzir resultados consideráveis contra a corrupção política em São Paulo?

A prática de corrupção por funcionários públicos é coisa antiga. Dela se diz até que é "institucionalizada", o que pareceria um contra-senso não fosse o fato de a expressão indicar que, de fato, as práticas de concussão, peculato, extorsão etc., realizadas por funcionários da prefeitura há tanto tempo, já foram incorporadas pela sociedade à sua folha de "custos de transação" econômica e política[29]. Mas seria ingenuidade supor que o tempo se encarregou de produzir essa inércia em torno da corrupção. Na verdade, se essa expressão faz algum sentido lógico, este é o de sugerir que estamos diante de um *sistema* de relações econômicas e políticas, que torna a sociedade refém dos agentes corruptos da administração pública[30]. Mesmo a ideia de refém poderia ser esticada até o ponto em que, para os particulares, em alguns casos, pode ser mais vantajoso conviver com a corrupção na esfera pública do que exigir o cumprimento estrito da legalidade, e aí estaríamos falando de um sistema de *reciprocidade.* Mas como esse raciocínio é perigoso e não leva em conta a *ameaça* e a *chantagem* como mecanismos básicos das relações entre o público e o privado, a ideia de que os agentes particulares podem ganhar mais com o sistema da propina do que com o sistema da lei não pode ser generalizada, embora encontre confirmação empírica em diversos casos. A corrupção na área de fiscalização do uso e ocupação do solo parece ser um desses casos em que é mais vantajoso pagar propina do que invocar a lei, apesar de a solução ser ainda assim *sub-ótima.* Sabe-se que a legislação nesse setor favorece o agente corrupto pois impõe regras inexequíveis aos particulares. Assim, se a lei é inatingível, irregularidades sempre vão existir e, nesse caso, basta que o funcionário público pratique um nível de propina inferior ao estabelecido nas multas para que a corrupção recíproca seja o desfecho mais provável.

[29] Somando-se aos estudos sociológicos e antropológicos, a economia política têm contribuído muito para a análise do problema da corrupção. Ver nesse sentido, SILVA, Marcos F.G. "A Economia Política da Corrupção" em *Estudos Econômicos da Construção*, vol 2. 1996, pp.71-96.

[30] Victor Nunes Leal foi o primeiro a trabalhar a questão da corrupção da esfera pública, na forma do coronelismo, como peça de um sistema institucional mais amplo. LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. 2 ed. São Paulo, Alfa-Omega, 1975.

Se a corrupção em si não é novidade e se o conhecimento difuso sobre ela também não, quais fatores impulsionaram o combate à *Máfia dos Fiscais?* O descontentamento e a tentativa de punição daquelas práticas ilícitas seriam então os fatos novos? Também não. Houve diversos casos no passado recente, sem, contudo, que as denúncias tivessem o mesmo sucesso do processo deslanchado a partir da prisão do fiscal de Pinheiros. Três exemplos podem ser citados, um pela franqueza, outro pela proximidade com o 2 de dezembro, e o terceiro pela semelhança de conteúdo com as investigações que transcorreram ao longo de 1999.

Quando, em abril de 1998, o prefeito Celso Pitta enfrentava enormes dificuldades no relacionamento com sua base parlamentar na Câmara Municipal, vereadores da bancada governista se rebelaram e alguns começaram a falar abertamente sobre o jogo de interesses escusos da política municipal. Os trechos reproduzidos a seguir, de uma entrevista concedida pelo vereador Paulo Frange (PPB) ao jornal *Folha da Tarde,* chocam pela franqueza das afirmações, embora não tenham resultado em maiores consequências políticas e nenhuma policial, na época.

> *FOLHA DA TARDE:* Estou fazendo uma reportagem a respeito dos problemas do PAS. O senhor acha que tem superfaturamento? FRANGE: Tenho certeza.
>
> FOLHA DA TARDE: É generalizado?
>
> FRANGE: É. Sem exceção. O PAS hoje pode reduzir um terço do seu custo. Tem um PAS do Colasuonno que tem um custo de peso de quilo de roupa lavada de R$ 6. Eu tenho a R$ 1,20 de uma empresa com ISO 9000.
>
> *FOLHA DA TARDE:* Você divide o PAS Pirituba com o Colasuonno? FRANGE: Isso. Não consegui colocar uma empresa com o preço cinco vezes mais baixo.
>
> [...]
>
> *FOLHA DA TARDE:* O Colasuonno só indica funcionários ou indica fornecedores também?
>
> FRANGE: Ele indica fornecedor. Tem alguns fornecedores que você não consegue trocar dentro do PAS, nem com preço mais baixo. *FOLHA DA TARDE:* Quando o vereador indica uma empresa para fornecer, ele cobra dessa empresa?

> FRANGE: COM certeza.
>
> *FOLHA DA TARDE:* Qual é a porcentagem?
>
> FRANGE: O PAS hoje está com uma margem de superfaturamento de quase 30%.
>
> *FOLHA DA TARDE:* E o senhor acha que a secretaria sabe disso? O secretário Jorge Roberto Pagura (Saúde) sabe disso?
>
> FRANGE: Claro. Eu fui lá falar com ele.
>
> FOLHA DA TARDE: E ele?
>
> FRANGE: Ele vai levantar isso. Com o Masato [ex-secretário municipal da Saúde], eu falei umas 50 vezes.
>
> *FOLHA DA TARDE:* E o sr. avisou para ele do superfaturamento?
>
> FRANGE: Dei um disquete para ele com todos os custos de São Paulo em fevereiro de 97, quando ele assumiu. Falei: “Masato, está aqui o menor custo do país do ano todo, de sete anos de estudo da nossa instituição”. Ele falou que ia levantar os preços, contratou um monte de gente e ficou um ano e pouco para chegar a um preço muito mais alto que o nosso. Há uma dobradinha Delfim Netto-Colasuonno, que não tem como mexer. Por mais de dez meses, bati nessa história dos módulos do Colasuonno superfaturados para o Yokota e não estava entendendo por que ele não tomava uma atitude. Ele parecia sério. Depois descobri que entre ele, o Colasuonno e o Delfim Netto é um dobrada só.
>
> FOLHA DA TARDE: O Colasuonno também controla os módulos sob intervenção?
>
> FRANGE: Os que estão sob intervenção, todos estão na mão dele. Tão logo pinta a intervenção, ele indica o interventor. Como a secretaria da Saúde é do Delfim Netto e há a dobradinha DelfimColasuonno, cai para ele. Quando tem intervenção, vem o Delfim Netto, a intervenção vem pelo Masato Yokota, e o Colasuonno coloca alguém dele lá. Não tem como disfarçar. O interventor do módulo 5 era do módulo do Colasuonno.
>
> *FOLHA DA TARDE:* O sr. também acha que a propina nas regionais é generalizada?
>
> FRANGE: É, é generalizada. Acho não, tenho certeza. São quatro, cinco, seis níveis de propina.

FOLHA DA TARDE: É pior que no PAS?

FRANGE: É pior porque é institucionalizada. Já faz parte da cultura da regional[31].

Em setembro de 1998, a apenas dois meses da prisão em flagrante de Zeppini, o Administrador Regional da Lapa, Milton Florindo Solla, foi afastado pelo prefeito Celso Pitta depois que este recebeu denúncia de que os fiscais da Regional estavam cobrando propina de ambulantes portadores de deficiência física. A Regional estava sob o comando do vereador José Izar e o caso nunca foi efetivamente esclarecido.

O terceiro exemplo refere-se à CPI dos Ambulantes, encerrada em outubro de 1995, e que chegou a denunciar 29 pessoas da Administração Regional da Sé, por envolvimento no esquema de cobrança de propina e apreensão irregular de mercadorias junto ao comércio ambulante do centro da cidade. O relatório final da CPI, juntamente com o *Voto em Separado* do seu Presidente, vereador José Eduardo Cardozo (PT), foram encaminhados ao Ministério Público para prosseguimento das investigações e apresentação de denúncia criminal perante a Justiça. Passados três anos, em outubro de 1998, o Judiciário absolveu em primeira instância todos os acusados, inclusive Victor David, administrador regional que fora afastado do cargo na época[32].

Por que, afinal, o 2 de dezembro encetou um processo anticorrupção de proporções inéditas? Minha hipótese explicativa para o forte impulso inicial das investigações e o sucesso relativo da operação que se seguiu é que houve uma ampla conjunção de fatores favoráveis, não verificada nos

[31] Jornal *Folha da Tarde,* 7/4/98, p. 3-11, entrevista concedida a Roberto Cosso.

[32] A decisão judicial de primeira instância alegou falta de provas contra os denunciados. O Ministério Público recorreu ao Tribunal de Justiça. No seu voto em separado, José Eduardo Cardozo chegou a dizer que não houve tempo suficiente para uma perfeita "responsabilização personalizada" dos envolvidos no esquema, apesar da identificação de vários ilícitos penais e administrativos cometidos por funcionários da Regional. A denúncia original partiu da Rádio Bandeirantes, com base em reportagem de Monalisa Perroni. A CPI chegou a ser conhecida como a "CPI da Bandeirantes". José Eduardo Cardozo, *Voto em Separado. CPI da Corrupção na Fiscalização do Comércio Ambulante.* Câmara Municipal de São Paulo, 10/10/95. Aproveito para agradecer a Marco Antonio C. Teixeira a preciosa ajuda na localização desse e dos demais documentos da Câmara Municipal sobre CPIs, utilizados nesse trabalho.

casos anteriores, associada a um contexto de crise do *malufismo* e da administração de Celso Pitta, em particular.

Os fatores a que me refiro estão todos inscritos no 2 de dezembro. Em primeiro lugar, o interesse da mídia e sua participação decisiva na montagem do flagrante. A exposição das cenas pela lente do Jornal Nacional teve o efeito de *tornar público* aquilo que já era de conhecimento *do público* há muito tempo[33]. O interesse e a participação da imprensa local assumiram proporções incomuns, se comparados a casos anteriores, e isso parece ter sido decisivo para a mobilização da opinião pública e a legitimação dos agentes responsáveis pela apuração do caso. Em segundo lugar, a presença de promotores do Gaeco deu ao episódio uma feição nova, cuja semelhança com a atuação de promotores americanos e italianos foi também rapidamente notada, não só pelos aspectos estéticos comuns como a juventude, ternos e cabelos bem cortados[34], mas principalmente pela característica de atuação externa, não confinada ao gabinete, participando de buscas, apreensões e prisões em flagrante. Pela primeira, vez o recém-criado Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado mostrava-se em ação perante a mídia e a opinião pública, fundando de fato uma nova fase ou face do Ministério Público em São Paulo. Como mostrarei no item 3, essa novidade se caracteriza pelo deslocamento do combate à improbidade administrativa das promotorias cíveis da cidadania para as promotorias criminais, configurando talvez o esgotamento da primeira estratégia do MP nessa área e o estabelecimento de uma nova, com consequências importantes e um tanto imprevisíveis no longo prazo. Em terceiro lugar, a participação de agentes policiais desde o início do processo emprestou uma sensação de efetividade maior à iniciativa de combate à

[33] Não parece mera coincidência que dias após o encerramento da CPI da "Máfia dos Fiscais", com o arrefecimento do escândalo na mídia e uma tendência de desmobilização da opinião pública, um novo flagrante é armado através da associação entre Ministério Público, Polícia Federal e Rede Record de Televisão. A denúncia de extorsão do proprietário do Big's Motel, por uma fiscal do trabalho, foi ao ar na quarta feira, 23 de junho, no jornal de Boris Casoy, sendo retomada e aprofundada nos dias seguintes.

[34] Várias matérias jornalísticas ao longo de 1999 investiram na comparação estética dos promotores do Gaeco com o típico promotor público americano, conhecido geralmente através das telas do cinema. Alguns exemplos desse tipo foram: "Mãos que promovem Justiça. E incomodam." Revista *Época,* 5 de abril de 1999, pp. 22-25. "Em nome da lei. Quem são os promotores de Justiça que investigam problemas da cidade e como se queixar a eles." Revista *Veja São Paulo,* 9 de junho de 1999, pp. 16-22.

corrupção. Isto é, faz uma grande diferença quando a Polícia "já está no caso" e a possibilidade de "levar pessoas à cadeia" torna-se imediata. Diferentemente, quando processos de apuração são desenvolvidos através de CPIs e só depois remetidos à Justiça, ou mesmo quando têm início pela via judicial mas por meio das promotorias cíveis, a possibilidade de punição efetiva torna-se mais remota. Deve-se registrar que a participação da Polícia Civil na chamada *Força Tarefa* veio em boa hora para a corporação, que enfrentado uma crise de legitimidade perante a sociedade e necessita recuperar sua imagem. Mas é necessário reconhecer também que dificilmente a Polícia Civil seria capaz de deslanchar uma operação dessas por conta própria[35]. Na verdade, sua participação é decorrência do tratamento criminal que o Ministério Público deu ao caso e, só por esse motivo, os delegados de polícia foram convidados a integrar a *Força Tarefa.* Faremos a seguir uma análise detalhada da conjunção de fatores que deu longevidade ao 2 de dezembro, começando pelo contexto político local e a crise do bloco político malufista[36].

O CONTEXTO: CHUVAS, MAR DE LAMA E O DESTINO DO "PITTANIC"

Para compreender como o 2 de dezembro enfeixou tantas forças importantes e até então dispersas, é preciso voltar ao passado recente e verificar como a crise que se instaurou no próprio campo governista abriu

[35] Cabe registrar que os agentes policiais que participaram do flagrante de 2 de dezembro eram homens do próprio Gaeco. O ingresso da polícia Civil só se deu com a formação posterior da *Força Tarefa.*

[36] Os fatores elencados acima, como explicativos do sucesso relativo do 2 de dezembro, não desconsideram, mas antes supõem,a existência de uma tendência mais ampla que tomou conta da política brasileira nos últimos anos, responsável pela transformação da "corrupção política" num "novo campo de litigiosidade social", segundo a denominação de Schilling. A autora descreve assim a abrangência desse fenômeno, ao mesmo tempo em que afirma que a corrupção tornou-se no Brasil um "mal público" contra o qual se tem erguido diversos atores políticos e sociais: "O prolongado movimento de denúncias de corrupção estaria, desta forma, acompanhando o movimento de democratização em curso no Brasil, refletindo a progressiva percepção da existência de um 'problema' que poderia ser caracterizado como um 'mal público', contrapondo-se a algo que vai sendo percebido como um 'bem público' a ser defendido, atuando como uma crítica a modos tradicionais de gestão e de práticas governamentais." SCHILLING, Flávia Inês. *Corrupção: ilegalidade intolerável? Comissões parlamentares de inquérito, op.cit,* p. 14.

caminho para o ataque do Ministério Público. Refiro-me à crise que se estabeleceu entre o prefeito Celso Pitta e sua bancada na Câmara Municipal, em 1998, em torno do controle de recursos, cargos, secretarias e Administrações Regionais.

A peculiar relação entre executivo e legislativo no município de São Paulo não é uma invenção recente[37]. Como demonstrou Teixeira, em seu elucidativo trabalho, a última gestão de Paulo Maluf na prefeitura paulistana (1993-1996) esteve baseada em um sistema eficiente de loteamento das Administrações Regionais entre vereadores da Câmara Municipal, concedidas em troca de apoio ao Executivo[38]. Das vinte e seis Administrações Regionais existentes na gestão Maluf, 20 estavam nas mãos de parlamentares do PPB e as seis restantes foram divididas entre parlamentares de outros partidos da aliança governista. Teixeira demonstra também como o controle das ARs torna possível o uso clientelístico de recursos públicos na manutenção de redutos eleitorais dos vereadores. A grande maioria dos vereadores (19) que controlaram regionais durante a gestão Maluf se reelegeu em 1996 e os demais, mesmo derrotados, obtiveram mais votos nos seus respectivos distritos do que na eleição anterior. O autor dá exemplos específicos, para as quatro diferentes regiões da cidade. Entre 1992 e 1996, o número de votos de Antônio Paiva (PL) cresceu espetacularmente nas regiões sob seu controle: 1861% na Penha e 3.679% em Ermelino Matarazzo (cujo controle dividia com Marcos Cintra, mas que não se candidatou à reeleição). Somente nessa segunda regional, Paiva conseguiu obter mais do que o dobro da votação total que recebeu em 1992. Edvaldo Estima (PPB), controlando a Administração Regional de Capela do Socorro, viu sua votação crescer 416% entre 1992 e 1996, nessa região. Wadih Mutran (PPB), no comando de Vila Maria, e Nello Rodolfo (PPB), no comando da AR Santana / Tucuruvi, obtiveram um crescimento eleitoral de 142% e 437%, respectivamente, nesse mesmo período. Viviani

[37] Couto e Abrúcio fazem uma análise do "presidencialismo municipal" e sugerem que a moeda de troca das relações entre executivo e legislativo, no caso de São Paulo, são as Administrações Regionais. Ver C. G. COUTO e F. L. ABRUCIO. "Governando a cidade? A força e a fraqueza da Câmara Municipal". *São Paulo em Perspectiva.* Revista da Fundação Seade, vol. 9, n. 2, abr-jun/1995, pp. 57-65.

[38] TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Clientelismo e voto na cidade de São Paulo — 1993/1999: uma análise das relações executivo-legislativo e seus impactos no sistema político local. Dissertação de mestrado, PUC-SP, 1999.

Ferraz (PL) obteve na Freguesia do Ó 57% do total de votos recebidos em 1996.

Entre 1992 e 1996, a votação do vereador na região onde detinha o controle da Administração Regional cresceu 52% [39].

Remontando à velha prática da *reciprocidade,* a bancada governista municiada dessa forma alinha-se com o prefeito municipal, emprestando-lhe total apoio na Câmara. Na verdade, entenda-se por apoio e reciprocidade mais a omissão do poder legislativo do que a participação ativa nas ações de governo. Entre 1993 e 1996,41,2% da produção legislativa da Casa se referiu à criação de datas comemorativas, homenagens e denominação de locais (ruas, praças etc.). Mesmo do ponto de vista qualitativo, a Câmara Municipal pouco fez em termos de contribuição para a administração dos grandes problemas da cidade nesse período[40].

O imobilismo legislativo da Câmara teve como contrapartida, entretanto, um crescimento do número de Comissões Parlamentares de Inquérito no período 1993-96. Uma explicação plausível é que, diante da anulação da função governativa da Câmara, pelo rolo compressor governista, só restou à oposição investir seus esforços na segunda função importante do legislativo municipal que é a fiscalização do poder executivo. Ao todo foram trinta e oito pedidos de instalação de CPI e doze efetivamente instauradas. Só o PT foi responsável por vinte propostas. De qualquer modo, resta explicar porque a mesma Câmara que abdica de seu papel no processo de governo demonstra querer manter algum poder de fiscalização sobre o executivo. Nesse ponto é necessário incluir um outro elemento: em várias situações, parlamentares governistas descontentes com o tratamento dispensado pelo executivo emprestam força à oposição como forma de pressionar o prefeito para restabelecer a aliança governista em outros patamares. Essa hipótese do "blefe" explica porque a quantidade de CPIs que produziram algum resultado efetivo foi tão reduzida nesse

[39] *Idem,* pp. 99-111. Teixeira faz ainda uma descrição impressionante das atividades clientelísticas desenvolvidas por esses vereadores em suas respectivas regiões, que muito se assemelham às velhas práticas políticas dos primórdios da República. Sobre o desempenho eleitoral dos controladores de Regionais, ver também Fernando Abrúcio e Marco Antonio Teixeira "Prefeito-refém ou cidade-refém?" *Folha de S. Paulo,* 30/4/98, p. 3-2.

[40] Ver "Olho na Câmara", Caderno Especial, *Folha de S.Paulo,* 27/9/96.

período. Segundo dados da *Folha de S. Paulo,* apenas três resultaram em abertura de inquéritos no Ministério Público e na Polícia: a reforma do prédio da Câmara, a dos Ambulantes e a da explosão da casa de fogos de artifício em Pirituba[41].

Enfim, no nível municipal, estabelecido o arranjo em torno dos recursos de poder, o governo governa sozinho, os parlamentares da situação impedem que a Câmara se torne um poder independente e *lócus* da concepção das políticas públicas da cidade, e os parlamentares de oposição se esforçam para transpor esse cerco, aproveitando as raras oportunidades que surgem e os poucos instrumentos de fiscalização não domesticados pela aliança governista.

A questão é que a manutenção desse arranjo custa caro ao prefeito e nem sempre é possível atender a todos os interesses dos parlamentares. Mais do que isso, numa eventual situação de crise fiscal, a escassez de recursos pode se agravar e o atendimento dessas demandas pode se tornar ainda mais difícil.

Esse problema crucial marcou desde o início a segunda gestão malufista na cidade, com Celso Pitta à frente da prefeitura. A tabela abaixo dá uma ideia do colapso das contas municipais.

Tabela 1 – O crescimento da dívida mobiliária de São Paulo

Ano	Dívida Mobiliária	Investimento em Obras
1994 (Maluf)	R$ 1,8 bilhões	Não disponível
1995 (Maluf)	R$ 3,9 bilhões	Não disponível
1996 (Maluf)	R$ 5 bilhões	R$ 2,6 bilhões
1997 (Pitta)	R$ 6,2 bilhões	R$ 600 milhões
1998 (Pitta)	R$ 8 bilhões	R$ 350 milhões
1999 (Pitta)	R$ 9,5 bilhões	R$ 350 milhões (estimativa)

Fonte: Banco Central e Secretaria Municipal de Finanças, publicado em O *Estado de S. Paulo,* em 11/9/99, c-1.

Enquanto a dívida mobiliária do município cresceu 527% entre 1994 e 1999, atingindo estrondosos R$ 9,5 bilhões, o nível de investimento em obras caiu 742% no mesmo período. O saldo relativo dessas contas explica porque a capital paulista mergulhou no mais profundo descalabro administrativo, com a deterioração alarmante dos serviços públicos municipais em todas as áreas.

[41] *Idem, ibidem.*

Nesse contexto de profunda escassez de recursos, os próprios vereadores vinculados ao governo acabam usando meios pouco convencionais de pressão sobre o executivo, por desespero de causa — a causa clientelista. Uma das formas utilizadas, em situações extremas, é colaborar com a instalação de CPIs que elevam perigosamente o grau do conflito, mas obrigam o prefeito a recompor sua base parlamentar em novos termos, normalmente favoráveis aos parlamentares.

No início de 1998, o prefeito Celso Pitta tentou modificar a imagem de seu governo perante a opinião pública, por meio de uma velha prática demagógica: elegeu-se "jardineiro da cidade" e passou a fiscalizar pessoalmente os serviços das Administrações Regionais em vários bairros da capital. Pitta avisava com antecedência suas "visitas-surpresa" e, mesmo assim, flagrava os graves problemas da administração pública em vários bairros, o que o obrigou a tomar medidas mais drásticas como exonerar Administradores Regionais. Dado o sistema de loteamento das ARs entre os vereadores da base governista, Celso Pitta ainda teve o cuidado de preservar o "direito" dos parlamentares de indicarem os substitutos dos funcionários exonerados, mas isso não diminuiu o descontentamento dos vereadores envolvidos, que reagiram formando o chamado grupo dos "rebeldes". Como esses episódios coincidiram com as chuvas na cidade e o filme de James Cameron nos cinemas, os "rebeldes" passaram a se intitular também o *"iceberg"* que afundaria o "Pittanic"[42].

O acirramento da disputa levou, no início de abril de 1998, os governistas descontentes a cederem seus votos em favor da instalação da CPI da Educação, para investigar o descumprimento do repasse mínimo de 30% da receita municipal para área de educação nos governos Paulo Maluf e Celso Pitta. Naquele momento, a cisão entre os parlamentares governistas se tornou explicita e o problema do loteamento dos cargos na administração pública veio à tona, nas palavras do comandante dos "rebeldes", vereador Ivo Morganti: "Acho que existem pessoas privilegiadas. E isso não é justo. Essa pessoa que está sendo beneficiada está jogando muito mais fácil do

[42] Teixeira relata outros episódios marcantes da política municipal nesse período, incluindo o ano de 1999 e a CPI da Máfia dos Fiscais. O autor encontra indícios de que esses atritos entre Pitta e o grupo de vereadores rebeldes começaram antes mesmo da posse do novo prefeito. TEIXEIRA, M.A. C. *Clientelismo e voto na cidade de São Paulo, op. cit.,* pp. 125-127.

que eu para a sua reeleição. Se você tem 50 postos, em que faz um trabalho que a população sabe que é o vereador tal que resolve, fica muito mais fácil[43]. Foi a partir desse episódio que se levantou, pela primeira vez, as hipóteses de *impeachment* ou renúncia de Celso Pitta, sob o argumento adicional de que isso facilitaria a campanha de Paulo Maluf ao governo do estado naquele ano. Tais cenários foram enunciados pela primeira vez por vereadores da própria base governista e não da oposição[44].

Em meados de abril, com base nos votos das lideranças de todos os partidos, incluindo os governistas, a Câmara derrubou 51 vetos do prefeito Celso Pitta a leis aprovadas pelo Legislativo e todas elas foram automaticamente promulgadas. Além disso, a rebelião ameaçava o prefeito com a instalação de outra CPI, a dos Precatórios, cuja possibilidade de levá-lo ao *impeachment* era muito maior do que a CPI da Educação.

O fim da rebelião e o restabelecimento da base governista só ocorreram com a redistribuição de cargos, secretarias municipais e a retomada do controle das Administrações Regionais e Módulos do PAS durante os meses de maio e junho de 1998. Tal rearticulação, entretanto, não foi suficiente para fechar as feridas abertas da gestão de Celso Pitta, principalmente porque sua causa mais profunda — o colapso das contas municipais — não havia encontrado remédio.

Em resumo, a crise (re)aberta com as investigações sobre a *Máfia dos Fiscais* em 1999 só ganha inteligibilidade se levados em conta esses dois aspectos do contexto político municipal: a crise de escassez que se abateu sobre o controle fisiológico das administrações regionais e outros setores da administração pública municipal, onde se pratica o clientelismo; e a desarticulação da aliança governista ocorrida em 1998 — com a divisão entre o grupo dos "rebeldes" e aqueles, poucos, que se mantiveram "fiéis" ao prefeito — abrindo a fenda por onde pulularam os escândalos de corrupção.

Foi esse contexto prévio ao 2 de dezembro, de desintegração do bloco malufista em São Paulo e da rápida deterioração da administração de

[43] Folha de S.Paulo 9/4/98, p. 3-1

[44] Foi nesse contexto e pela boca de um dos rebeldes, vereador Paulo Frange, que veio a público aquela denúncia estarrecedora, citada acima, sobre esquemas de corrupção nos módulos do PAS, envolvendo políticos do PPB, como Delfim Neto e Miguel Colassuono.

Celso Pitta, que estabeleceu as condições favoráveis para que a prisão de Zeppini se desdobrasse na maior operação de combate à corrupção política já experimentada pela cidade, liderada pelo Ministério Público e fortemente apoiada pelos órgãos de imprensa.

A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público foi o ator principal do combate à *Máfia dos Fiscais,* não só pelo fato de deter o monopólio da acusação criminal dos envolvidos no escândalo, como também pelo fato de não estar sujeito à sazonalidade da mídia ou aos entraves políticos de uma Comissão Parlamentar de Inquérito. Nos momentos de pico, era comum ver os promotores de justiça protagonizando a cena. Nos momentos de baixa, deram continuidade a seu trabalho e ficaram à espera de novas oportunidades de exposição, não por vaidade como alguns chegaram a alegar, mas, como veremos, por uma visão estratégica da importância de ter a mídia e a opinião pública ao seu lado.

O Ministério Público que está em cena hoje em São Paulo é diferente daquele que iniciou o combate à improbidade administrativa no começo da década. Pode-se dizer que o Ministério Público paulista inaugurou uma nova fase na vida da instituição, em consonância com uma tendência mais geral que poderíamos denominar de *criminalização* da política. O ano de 1999 foi especial nesse sentido para o Ministério Público. De um lado, foi o ano em que a instituição entrou definitivamente para o mundo da mídia e da opinião pública. Em 1999, sua atuação agressiva no combate à corrupção em São Paulo, acrescida à sua polêmica condução do caso Chico Lopes[45], fez com que o Ministério Público ultrapassasse aquele limiar que distingue, no âmbito da opinião pública, *instituições* de simples agentes ou funcionários públicos. Não por acaso, nesse ano também foram

[45] Refiro-me à atuação dos Procuradores da República no caso da operação de "socorro" aos Bancos Marka e Fontecindam, conduzida pelo Banco Central em janeiro de 1999 e justificada à época como necessária para evitar o risco de "crise sistêmica" do mercado financeiro, depois da mudança da política cambial. Francisco Lopes era Presidente do Banco Central e foi acusado pelo Ministério Público Federal de favorecer ilegalmente os referidos bancos numa operação fraudulenta. Chico Lopes teve sua casa revistada pelos procuradores, mediante mandado judicial, e chegou a sair preso da CPI do Congresso Nacional que investigou o caso, depois de se recusar a prestar depoimento.

formalizadas no Congresso Nacional as primeiras propostas para restringir o poder do Ministério Público, com destaque para a chamada Lei da Mordaça[46]. De fora pra dentro, há sinais de mudanças importantes e que precisam ser melhor investigadas. A seguir, analisaremos essas mudanças e suas implicações para a instituição e para o sistema político mais amplo.

DESATANDO O NÓ DO PATRIMONIALISMO: *CONCUSSÃO*

A mudança qualitativa mais importante introduzida pela operação de combate à corrupção política em São Paulo (sem juízo de valor incluído) diz respeito ao deslocamento da questão da improbidade administrativa da esfera cível para a esfera criminal. Esse deslocamento — que fez eco a clamor antigo da sociedade brasileira — foi obra do Ministério Público e adquiriu o sentido de uma dupla superação. Primeiramente, no que se refere ao sistema político, esse deslocamento trouxe de uma vez por todas o mundo da política para a mais dura das arenas judiciais: a criminal. Mas essa captura judicial foi precedida de uma superação interna, do próprio agente de persecução, que lançou mão dos seus promotores de justiça criminais — através do Gaeco — para a defesa do patrimônio público até então patrocinada pela ala cível do Ministério Público, o que do nosso ponto de vista significou mais um sinal da tremenda vitalidade dessa instituição que nos últimos 20 anos vem avançando decididamente sobre a esfera política. A atuação do Ministério Público no combate à corrupção política pela via cível desenvolveu-se bastante nos últimos anos, através das Promotorias de Justiça da Cidadania da capital e do interior que têm realizado diversos inquéritos civis e ações civis públicas de improbidade administrativa contra funcionários da Administração, incluindo ex-governadores de estado, deputados estaduais, prefeitos e vereadores. Nessa tarefa, os integrantes do Ministério Público têm sido amparados pela Lei 8429 de 1992, que tipificou de maneira nova o comportamento ilegal dos agentes públicos, a meio caminho entre o crime comum e os chamados

[46] Na verdade, no início de 2000, três versões da Lei da Mordaça tramitavam no Congresso Nacional, sendo uma delas no bojo do projeto de reforma constitucional do Judiciário. Em comum, essas propostas visam proibir explicitamente juízes, integrantes do Ministério Público e outras autoridades públicas, de "revelar ou permitir indevidamente que cheguem ao conhecimento de terceiro ou aos meios de comunicação fatos ou informações que tenham ciência em razão do cargo e que violem o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a imagem e a honra das pessoas".

crimes de responsabilidade. Dessa forma, embora tenha introduzido punições severas contra as autoridades[47], as investigações por meio de inquéritos civis e a propositura das ações civis públicas podem ocorrer sem que promotores e procuradores sejam imitados pelos efeitos da prerrogativa de foro especial desses agentes nos crimes comuns, tampouco pela necessidade de julgamento político por parte do legislativo nos crimes de responsabilidade. Por essa razão, e graças à prioridade que a instituição deu a essa área, pode-se dizer que a atuação do Ministério Público teve efeitos bastante razoáveis, apesar de poucas condenações judiciais definitivas terem ocorrido até agora[48].

Mas o Ministério Público decidiu ir além: se já havia no campo cível um certo "tom criminal" nas condenações impostas por meio das ações de improbidade[49],com o descolamento

para a área penal essa criminalização se tornou explícita e a efetividade das ações daí decorrentes tornou-se muito maior. Maior. Com a operação de combate à *Máfia dos Fiscais,* a promessa ficou ainda mais contundente: dessa vez, políticos poderiam terminar na cadeia.

---

[47] Perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 3 a 10 anos — conforme o caso — proibição de contratar com o Poder Público, além de ressarcimento dos danos causados e multa.

[48] A ação civil pública nessa área tem um caráter explosivo um tanto nuclear: ela bate em um ponto mas suas "ondas" se espalham e podem comprometer decisivamente a imagem de políticos e administradores perante a opinião pública. Em entrevista, os próprios promotores de justiça admitem que a efetividade de suas ações é muito menos judicial e mais política ou, nas palavras da maioria dos entrevistados, "exemplar".

[49] Aliás, a tese de que a improbidade administrativa tem caráter penal quase foi reconhecida pelo STJ recentemente, o que traria consequências indesejadas para o Ministério Público. Os advogados de Délvio Bufullin, ex-presidente do TRT-SP, entraram com recurso perante o STJ, requerendo que seu cliente não fosse julgado originariamente em lª. instância, no caso de superfaturamento da construção do prédio da justiça trabalhista em São Paulo. Os advogados defenderam a tese de que a improbidade administrativa tem caráter penal e não apenas cível. E como os crimes de responsabilidade dos juízes do TRT são julgados originariamente no STJ, Délvio Bufullin não poderia ser julgado em primeira instância pelo crime de improbidade administrativa. Criou-se enorme expectativa em relação à decisão do STJ porque, caso o tribunal aceitasse a tese do caráter penal da improbidade administrativa, abrir-se-ia precedente jurídico para os prefeitos reclamarem o mesmo entendimento em relação às ações civis públicas, nas quais são réus, movidas pelos promotores de justiça locais. Isto é, as ações seriam transferidas para o Tribunal de Justiça, dado privilégio de foro especial de que gozam os prefeitos nos processos criminais. No final de 1999, em decisão apertada de 10 x 9, o STJ indeferiu o recurso.

Como vimos, essa mudança tem a ver com a entrada em cena do Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado do Ministério Público. Veremos a seguir como sua criação foi cuidadosamente preparada. Mas antes, uma questão mais sutil merece nossa atenção: dado que existe mais de uma hipótese jurídica para tipificar relações de corrupção (em sentido genérico), por que, afinal, os crimes praticados pela *Máfia dos Fiscais* foram considerados, em sua maior parte, crimes de *concussão?*

O escândalo da *Máfia dos Fiscais* popularizou essa expressão pouco conhecida do Código Penal. Segundo o artigo 316 do CP, é crime de concussão *"exigir,* para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas *em razão* dela, vantagem indevida." (grifo meu) Pena: reclusão, de dois a oito anos, e multa.

A repentina popularização dessa expressão poderia indicar uma de duas coisas: ou o crime é novo ou a forma de tipificar crimes conhecidos mudou. Embora arriscada, ficaremos com a segunda interpretação.

A principal diferença entre os crimes de corrupção e concussão (em termos técnico-jurídicos) é que o primeiro tem dois lados e o segundo um lado só. No primeiro caso, a corrupção se estabelece pela convergência de ações ilícitas de ambas as partes visando benefícios mútuos. No segundo caso, a ação ilícita é unilateral e praticada por quem, em razão da função pública que exerce, encontra-se em posição de exigir vantagens indevidas. No crime de concussão é possível distinguir o criminoso da vítima. No crime de corrupção não há vítimas e, desde que denunciados por uma terceira parte, corruptor e corrupto podem pegar igualmente de um a oito anos de cadeia, mais multa (arts. 317 e 333 do CP).

Eis a dificuldade de apurar crimes dessa ordem: quando as duas partes envolvidas estão em conluio é muito mais difícil de serem apanhadas. Ao contrário, quando uma delas reage e resolve denunciar, o crime muda de corrupção para concussão e o flagrante policial se vê facilitado. Daí porque a denúncia de Soraia Patrícia da Silva ter sido decisiva para o início das apurações sobre práticas de corrupção na esfera pública paradoxalmente já conhecidas por todos. Quem explica é José Carlos Blat:

> Nós já tínhamos, desde maio de 98, uma investigação que recaía sobre a Regional da Sé, sobre corrupção de fiscais no comércio dito informal, e já havia suspeitas fortíssimas que recaiam sobre Hanna Garib. Então nós investimos nessa prisão nesse sentido: já tínhamos detectado, muita gente não falava, imperava a lei do silêncio e quando aparece uma cidadã dando essa notícia, contando detalhes e se dispondo a participar da operação de flagrante, nós achamos isso aí sensacional (Entrevista 8 / 7/99).

O interessante é que o enquadramento dado ao primeiro fiscal municipal preso se estendeu, a partir daí, para a maioria dos fiscais suspeitos que foram indiciados e até presos por participarem dos esquemas de "arrecadação" de propinas nas Administrações Regionais. Isso poderia significar então que tais esquemas de corrupção política (não em termos técnicos), que sabidamente existem há muito tempo, seriam unilaterais e baseados exclusivamente na posição de vantagem dos agentes públicos? É razoável supor aqui que a decisão foi tática e a retórica sobre a *Máfia* lhe deu sustentação. Não seria possível mesmo, e talvez nem razoável, querer punir a todos. Diante da necessidade estratégica de escolher um dos lados da corrupção, ninguém teria dúvidas em começar pelo lado do poder público. De qualquer modo, para a devida comprovação judicial do crime de concussão, é necessário demonstrar que houve *exigência unilateral* do funcionário público *em razão do cargo.* Para superar esse problema, cunhar o que havíamos "descoberto" no 2 de dezembro de *Máfia* foi importante para sustentar a continuidade das investigações e indiciamentos. As pessoas poderiam seguir denunciando (com garantia de anonimato), pois a ação divisava apenas os agentes do poder público. E, postulado que o "câncer mafioso" tinha virado "metástase" na cidade, nas palavras de Blat, o que valeu para um fiscal certamente valeria para todos os indiciados daí pra frente, por verossimilhança. Com essa estratégia, pode-se dizer que o Ministério Público conseguiu um feito histórico em São Paulo: ele desatou o nó histórico do patrimonialismo brasileiro, que sempre se caracterizou por uma relação de reciprocidade entre a esfera pública e a esfera privada. Dessa vez, foi possível romper a inércia da dita "corrupção institucionalizada" justamente porque o Ministério Público escolheu um dos lados dessa história para atacar[50].

[50] É verdade que o caminho não seria sempre linear. O procedimento equívoco da tipificação penal foi percebido pelo menos uma vez, no caso da coleta de lixo. O presidente da Enterpa, empresa responsável pela varrição e coleta de lixo na Penha, confessou em depoimento ter pago propina a funcionários da Regional, para evitar a fiscalização do serviço prestado. No dia seguinte, o advogado da empresa corrigiu as declarações do presidente, alegando que a Enterpa teria sido *coagida* a pagar propina, o que daria ao caso características de crime de *concussão*. O detalhe importante é que a propina estaria sendo supostamente exigida para que a empresa tivesse acesso às planilhas de varrição e coleta de lixo que ela deveria executar, o que não faz sentido lógico. Bastaria a empresa recorrer aos órgãos competentes da prefeitura e denunciar a estranhíssima extorsão. Apesar disso, o inquérito policial fez constar a Enterpa como apenas testemunha no escândalo do lixo. Investigações posteriores indicaram que as planilhas eram adulteradas, de modo que o serviço efetivamente realizado não correspondia ao contratado. Somente no final março de 1999, corrigindo um pouco o rumo, os promotores de Justiça da Cidadania na Capital instauraram inquérito civil público para apurar a responsabilidade das empresas Enterpa e Vega e funcionários públicos nesse escândalo, mas pela via cível e não pela via criminal. O relator da CPI, vereador Milton Leite (PMDB), aproveitou o flanco aberto e também concluiu que a empresa tinha sido vítima do esquema. Isso levou os vereadores José Eduardo Cardozo e Dalton Silvano a defenderem, no voto em separado, que os elementos colhidos pela CPI "não permitem que se possa afirmar de forma conclusiva que a empresa Enterpa tenha sido apenas um mera vítima de 'extorsão' por parte dos servidores e autoridades municipais envolvidos no episódio em exame, e não uma eventual participante ativa e beneficiária direta de vantagens econômicas indevidas geradas por um verdadeiro esquema de corrupção." José Eduardo Cardozo e Dalton Silvano. *Voto aditivo e de divergência parcial*. Câmara Municipal de São Paulo, 24/6/1999, p. 3.

GAECO: A MAIOR DE TODAS AS NOVIDADES

AINDA O FRUTÍFERO MARCO LEGAL E A NOVIDADE DO SURGIMENTO DE UMA "POLÍTICA INSTITUCIONAL" DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A Constituição de 1988, ao consolidar e aperfeiçoar tendências que já tinham sido esboçadas nos anos 80, cuidou de fortalecer o Ministério Público e colocá-lo em uma posição privilegiada, entre o sistema político *strictu sensu* e o sistema judicial. Nos últimos anos, a combinação de um quadro legal extremamente favorável e a vontade política dos integrantes da instituição têm resultado na crescente ampliação e fortalecimento da presença do Ministério Público no cenário brasileiro.

Comparativamente, nenhuma instituição recebeu tantas vantagens corporativas e tantos instrumentos de gestão independente quanto o Ministério Público, na Constituinte de 1987-88. Mais do que isso, enquanto para as demais1988 encerrou mudanças importantes, para o MP foi o momento de consolidação de conquistas anteriores e também de projeção de avanços futuros. A partir da Constituição, novas leis complementares e

orgânicas dos diferentes ministérios públicos foram promulgadas e nenhuma delas deixou de ampliar a autonomia e as atribuições do MP, reforçando a autorização constitucional de defender a sociedade. A investida legal dos anos 80 gera dividendos até hoje, e a cada dia artigos hibernados nas leis são resgatados para autorizar novas ações da instituição. Foram alguns desses artigos que permitiram a criação do Gaeco, a novidade mais importante revelada pelo caso da Máfia dos Fiscais em São Paulo[51].

Começando pela esfera constitucional, o artigo 92, § 2º da Constituição Estadual paulista dá ampla autonomia ao MP, na definição de sua organização interna, ao dispor que "as decisões do Ministério Público, fundadas em sua autonomia funcional e administrativa, obedecidas as formalidades legais, têm eficácia plena e executoriedade imediata, ressalvada a competência constitucional dos Poderes do Estado". Complementando essa autonomia decisória, o artigo 47, V, d, da Lei Orgânica estadual do Ministério Público, diz que "as Promotorias de Justiça realizarão reuniões mensais para tratar de assunto de seu peculiar interesse, e especialmente para: [...] propor a constituição de Grupos de Atuação Especial, de caráter transitório, para consecução dos objetivos e diretrizes definidos nos Planos Gerais de Atuação e nos respectivos Planos de Atuação". Foi da junção desses artigos que surgiu, em 1995, o Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado — Gaeco — em São Paulo. Note- se que, quando a Constituição estadual fala em formalidades

[51] Nessa linha do potencial de expansão da instituição, existe uma área enorme ainda não ocupada pelo Ministério Público brasileiro, mas extremamente convidativa do ponto de vista político. Refiro-me à pouca explorada função do Ministério Público perante a Justiça Eleitoral. Como demonstrou Sadek, em sua análise comparativa das formas de controle das eleições na América Latina, o Brasil conta com uma Justiça Eleitoral bem institucionalizada e com capacidade de interferir decisivamente no processo político-eleitoral, diferentemente de outros países que adotam soluções mistas (órgãos jurisdicionais e políticos) ou simplesmente entregam o controle das eleições a organismos e comissões nas quais predomina o elemento político. Nesse sentido, pode-se perguntar por que o MP, comparativamente a outras áreas, não tem investido numa *judicialização* dos conflitos eleitorais, ainda mais se considerarmos que por aí ele teria chances de realizar um controle *preventivo* sobre os agentes políticos? Uma das causas pode ser o fato de não contarmos com um ramo específico de Ministério Público eleitoral. Essa função é exercida na forma de rodízio e pode envolver integrantes dos MPs federal e estadual. De qualquer modo, é possível prever que mais cedo ou mais tarde a judicialização da política avance também por aí. SADEK, Maria Tereza. *A Justiça Eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil*. São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer, 1995.

legais e ressalva a competência constitucional dos Poderes de Estado, ela está restringindo a autonomia criativa do MP, relembrando especialmente que só o legislativo pode autorizar mudanças que tenham repercussão para além da vida interna da instituição. Pois bem, eis que quatro anos depois a Lei Orgânica do MP (obra do legislativo, paradoxalmente) delega esse poder de criação autônoma à instituição, em questões de suma importância como o estabelecimento de uma "política institucional"[52] de combate ao crime organizado, cujos efeitos sobre o sistema de justiça e, em algumas áreas, sobre o sistema político, podem ser de grande impacto. Foi por essa via que surgiram recentemente, além do Gaeco, os Grupos de Atuação Especial de Proteção ao Idoso, de Repressão e Prevenção aos Crimes da Lei Antitóxico e o de Saúde Pública, como resultado de decisões internas tomadas a partir de prioridades indicadas pelos Planos Gerais de Atuação que têm se voltado cada vez mais para os problemas de políticas públicas do estado e do município.

O poder de criação encontra-se na base da instituição, na medida em que são as Promotorias de Justiça que podem sugerir a constituição dos grupos especiais. Entretanto, trata-se de uma ótima oportunidade para a cúpula da instituição estabelecer "políticas institucionais" específicas na medida em que, segundo o §4º do mesmo artigo 47, os grupos de atuação especial devem ser aprovados pelo Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça e criados por ato do Procurador Geral, que *designará* seus integrantes entre os promotores de justiça.

As análises existentes sobre a organização interna do Ministério Público têm enfatizado a grande autonomia individual dos promotores de justiça, baseada entre outros fatores, no princípio constitucional da independência funcional. Como salienta Kerche, essa autonomia tornaria difícil, ou mesmo impossível, o estabelecimento de qualquer "política institucional" com pretensões de vincular as ações dos integrantes da instituição que atuam em primeira instância[53]. Nesse sentido, se de um lado a independência individual é uma garantia para o livre exercício do

[52] A questão da "política institucional" interna do Ministério Público é discutida por KERCHE, Fábio. "O Ministério Público brasileiro e seus mecanismos de *accountability*". Texto apresentado no XXIII Encontro Anual da Anpocs, outubro de 1999.
[53] KERCHE, Fábio. "O Ministério Público..." *op. cit.,* p. 12.

voluntarismo político, de outro pode prejudicar a instituição como um todo nas situações em que ações articuladas seriam mais eficientes.

Nesse sentido, os grupos de atuação especial vêm resolver esse dilema e, de modo inteligente, sem incorrer em qualquer prejuízo à independência funcional dos promotores de justiça. Mais uma conquista do Ministério Público que, entre dois caminhos aparentemente contraditórios, encontrou um terceiro somando as vantagens dos dois modelos.

O grupo especial não define uma "política institucional" para todos os integrantes da carreira — o que prejudicaria a independência funcional — mas ele cria uma "política da instituição" para áreas e problemas específicos, superando o efeito às vezes contraproducente da organização "individualista" do Ministério Público. Seus integrantes são designados pelo Procurador Geral de Justiça.

Deve-se registrar, entretanto, que essa solução pode acarretar prejuízos ao princípio do "promotor natural". Como se sabe, esse princípio, que se assemelha ao do *juiz natural,* tem duas finalidades básicas: internamente, ele impede que a atuação do promotor de justiça seja prejudicada pela interferência indevida da cúpula da instituição. Nesse primeiro sentido, "promotor natural" e "independência funcional" são sinônimos e, como vimos, a existência de um grupo de atuação especial não afeta nem um nem outro, na medida em que suas ações não vinculam e tampouco podem se sobrepor às dos demais promotores de justiça. Em um segundo sentido, externamente, o princípio do promotor natural significa uma garantia da sociedade, na medida em que contribui para evitar juízos de exceção. Na verdade, foi justamente essa a razão alegada para a conquista histórica da independência funcional pelo Ministério Público: equiparar-se ao *juiz natural,* com todas as garantias e prerrogativas deste, serviria para *neutralizar* (no sentido de tornar *imparcial)* também o órgão responsável pela acusação judicial, oferecendo barreira às influências indevidas do mundo externo e fazendo funcionar mais aleatoriamente a distribuição dos casos dentro da máquina judiciária. Ou seja, o sistema de Justiça não teria nem *juízos* nem *acusadores de exceção,* fortalecendo-se o Estado de Direito, segundo os defensores da independência funcional no Ministério Público. De fato, colocado nesses termos, o princípio do promotor natural parece muito mais uma garantia da sociedade do que da instituição.

O problema é que, nesse ponto exato, a criação de grupos especiais altera o procedimento normal de provocação do judiciário, na medida em que cria um grupo com poder de iniciativa, sem vinculação a um lugar específico da jurisdição e com possibilidade de atuação sobre todo o território estadual[54]. Essa suspensão de parte do princípio do promotor natural torna mais sensível a questão dos controles sobre a atuação do Ministério Público na medida em que amplia sua discricionariedade e dá maior vazão às ações políticas da instituição[55].

Na justificativa apresentada pelos promotores entrevistados, a segunda dimensão do princípio do promotor natural aparece subsumida na primeira.

> [O Gaeco] é um grupo, como o nome diz, de atuação específica ou especial, sem prejuízo da atribuição do promotor natural, ou seja, um grupo de apoio aos promotores naturais e teria como atuação o estado inteiro. Onde houver organização criminosa, o Gaeco pode atuar, isso sempre com a anuência do promotor natural. Na capital, nós temos os procedimentos investigatórios que nós iniciamos aqui. Podemos oferecer até a denúncia, depois isso é distribuído no foro criminal e

[54] Em 1999, o Gaeco atuou em casos nas cidades de Santo André, Guarulhos, Ubatuba e outras, em auxílio aos promotores locais.

[55] Esse aspecto não tem sido discutido até agora. Se vier a ser, há dois precedentes desfavoráveis. Em 1990, aproveitando as vantagens do marco legal, o MP paulista criou os chamados Centros de Apoio Operacional como órgãos auxiliares da atividade funcional de seus membros. Entre 1990 e 1994, os CAOs também funcionaram como órgãos de execução, ou seja, patrocinando eles mesmos ações na justiça, o que feria o princípio do promotor natural. A Lei Orgânica do MP paulista (LC 734/93) corrigiu essa distorção e suspendeu a função de execução dos Centros de Apoio (art. 51, V). Em 1994, por Ato do Procurador Geral, a suspensão foi finalmente executada. Relatei a questão dos CAOs em ARANTES, Rogério Bastos. "Ministério Público: da legitimação pelo procedimento à legitimação pela ação". Relatório de Pesquisa, Idesp, 1994. Penteado e Uzeda dão conta de outra experiência semelhante, nos anos 80, e que acabou sendo combatida por ferir o princípio do promotor natural. Em janeiro de 1984, a resolução n. 1 do Procurador Geral de Justiça criou Equipes Especializadas de Repressão a Furtos e Receptações; a Apropriações Indébitas, Estelionatos, Outras Fraudes e Crimes Contra a Fé-Pública e uma outra para Delitos Diversos. Tais equipes seriam compostas por promotores designados pelo Procurador Geral. A título de dar maior eficiência à persecução criminal, o MP feria o princípio do promotor natural. PENTEADO, Jaques de Camargo e UZEDA, Clóvis A. Vital. "O princípio do promotor natural. As 'equipes especializadas' à luz do princípio do promotor natural". *Justitia* 47 (131), setembro de 1985, pp. 146-154.

> se o promotor natural quiser que a gente acompanhe a instrução ou não... (Entrevista, promotor do Gaeco).

Se o caso nasceu aqui no Gaeco, nós temos plena competência para atuar, como foi esse da Máfia dos Fiscais. Partiu de um flagrante daqui então é competência nossa, não tem problema nenhum. Nós que fazemos as audiências, acompanhamos o caso completo. Agora muitos colegas solicitam o auxílio do Gaeco, porque aqui tem uma estrutura que a promotoria não tem. Nós temos 6 policiais do Reservado da Polícia Militar, funcionários que já estão acostumados a fazer investigação e tudo o mais. Então, a partir da concordância do colega, o Gaeco sai para atuar em conjunto, nunca sozinho. Se o caso partiu do colega, de uma outra promotoria, ele não pode passar o caso pra cá e deixar de atuar. É sempre em conjunto, sempre com a concordância dele e isso tem que partir do colega" (Entrevista, promotor do Gaeco).

REMODELANDO O GRUPO E FAZENDO A PRÓPRIA A HISTÓRIA

É possível afirmar sem receio que, no quadro geral das macro-instituições brasileiras, nenhuma delas conheceu um processo de renovação institucional comparável à do Ministério Público nos últimos anos. O Gaeco é mais um exemplo desse processo e de como promotores de justiça vêm construindo intencionalmente sua história e a da instituição que integram.

Entre a sua criação em 1995 e o ano de 1998, o Gaeco teve atuação apagada. Foi Marcelo Mendroni, promotor de justiça, quem praticamente refundou o grupo e introduziu uma inovação radical na esfera criminal brasileira: a direção dos trabalhos de investigação policial pelo Ministério Público.

Mendroni, hoje o mais antigo dos integrantes do Gaeco, foi convidado pelo Procurador Geral para ingressar no grupo no final de 1997. Recém chegado da Espanha, Mendroni havia estudado por dois anos a atuação de alguns ministérios públicos europeus justamente na direção dos trabalhos de investigação policial ou, como ele faz questão de frisar, na *fase pré-processual*[56].

[56] Marcelo Mendroni adianta algumas conclusões do seu estudo em "A tendência do processo penal moderno". *Revista Brasileira de Ciências Criminais,* n. 22, abr-jun de 1998.

> Na verdade, fazendo meu curso de doutorado na Espanha lá eu fiz um estudo comparativo dos sistemas alemão, francês, italiano e espanhol. Então como é que funciona o trabalho do Ministério Público na fase pré-processual nesses países? Eu fiz esse estudo comparativo e vi que nesses países, com menos força na Espanha, e com muito mais força na Itália, Alemanha e Portugal, o Ministério Público atua realmente como coordenador, diretor da fase pré-processual. A palavra é essa. [...] Então esse tipo de doutrina já existia na Europa há muito tempo e no Brasil nossa tradição é a de que só a polícia é quem investiga, através do inquérito policial. Isso é um erro grosseiro da investigação criminal, principalmente porque as investigações preliminares formam a base do que vai ser lá no futuro o pedido de condenação. Ora, quem tem que saber o que vai pedir ao juiz? O promotor de justiça, falando grosseiramente, ele tem que vender o processo para o juiz. O juiz não tem outra alternativa: ou ele compra a mercadoria ou não compra. Isso em termos grosseiros de comparação. Se o promotor trabalha na fase de investigação você pode dizer que ele mesmo é quem produz a mercadoria que ele vai vender, porque ele está acompanhando. Se ele não trabalha, ele está comprando de terceiros, que é a polícia, pra depois revender ao juiz (Entrevista, 30 /9 /99).

De volta ao Brasil, Mendroni — que também estudou a questão do combate às organizações criminosas — tratou de implantar no Gaeco essa visão do lugar do Ministério Público na fase pré-processual, além de outras modernas técnicas de investigação, como a formação de *forças-tarefa.*

Enquanto esperava pelo desfecho do processo de escolha do novo Procurador Geral de Justiça, entre 1997 e 1998, Mendroni viu seus colegas deixarem o Gaeco por motivos diversos e ficou um mês e meio *sozinho no grupo.* Nesse período, sem saber se permaneceria naquela função de confiança no ano seguinte, Mendroni começou a implantar o que havia aprendido com a experiência internacional.

> O grupo era eu, durante a eleição. A gente trabalha aqui por designação do Procurador Geral. Aí eu pensei, eu tenho um mês e meio, eu vou adiantando meu expediente aqui. Então eu comecei a colocar em prática as minhas ideias de formação de grupos de força tarefa [...] eu comecei a aproximar os contatos com a Secretaria da Fazenda, Receita Federal, Polícia Militar, alguns departamentos da polícia Civil, Ministério Público Federal e assim por diante. Fui visitá-los, falei da minha intenção de trabalhar em conjunto e todos

eles foram bem receptivos, acharam ótima a ideia e daí eu comecei a fazer os aliados para o combate ao crime organizado. Fiz um projeto de formação de grupo, com estrutura, conversei com o Procurador e assim foi- se criando a ideia (Entrevista, 30/9/99).

Após a recondução de Luiz Antonio Marrey à Procuradoria Geral de Justiça, no início de 1998, outros colegas vieram se juntar a Mendroni e, segundo o promotor, todos concordaram com seus novos métodos de trabalho.

Mas o passo mais significativo viria mesmo com a *Máfia dos Fiscais,* um ano depois. Na prisão em flagrante de Zeppini, não havia agentes da Polícia Civil, mas policiais que trabalham no próprio Gaeco. Ao comandar a prisão, o Ministério Público inaugurou na prática, sem previsão legislativa, a direção da fase pré-processual antes restrita à polícia. Com isso, rompeu- se o monopólio policial da investigação, com benefícios significativos em termos de celeridade, qualidade dos inquéritos e legitimidade da operação anticorrupção.

Não por coincidência se diz que o caso da *Máfia dos Fiscais* representa um marco contra a impunidade no Brasil. Sabe- se que esse fenômeno tem diversas causas, mas não há dúvida de que a incapacidade do sistema judicial em operar com rapidez e confiança é a principal delas. Nesse sentido, a entrada do Ministério Público na fase pré-processual teve efeito duplamente positivo: primeiro, agilizou o trabalho na medida em que praticamente suprimiu a fase inquisitorial do processo criminal, patrocinando ele mesmo a apuração e a acusação judicial e, segundo, emprestou mais confiabilidade ao inquérito ao colocar promotores de justiça no comando. José Carlos Blat descreveu assim o trabalho da Força Tarefa:

Nós recebemos mais de 1400 notícias eventuais de crimes nas administrações regionais, passamos aos delegados de polícia, dividimos por setores, dividimos a cidade em dois pedaços e os delegados de polícia vão atuando e vão nos certificando do que está sendo feito, nós vamos acompanhando, e também solicitando: "olha, precisa fazer isso, precisa fazer aquilo, essa diligência é importante". E acompanhando todos os interrogatórios mais importantes, a produção de provas. *Se esses inquéritos fossem ter o trâmite normal, talvez daqui a seis meses eu teria conhecimento de parte do que está sendo realizado* (Entrevista, 8/7/ 99, grifo meu).

O que levou duas corporações tidas por rivais a "harmonizarem" seus interesses? Para ser mais preciso, o que levou a polícia a permitir que promotores de justiça arrebatassem fatia importante de sua atribuição? A resposta unânime dos promotores entrevistados é que o estado de emergência, imposto pelas necessidades da guerra contra a *máfia,* diluiu os interesses conflitantes e permitiu um redivisão de funções entre elas. Nas palavras de Blat:

Eu acho que o espírito de corpo deve ser deixado de lado porque o bem maior aqui é combater a criminalidade e dar um respaldo à sociedade. Então, quando nos deparamos com uma organização ou organizações criminosas em toda a cidade de São Paulo, eu acho que isso também ajudou a unir força. Hoje nós não dividimos, nós somamos. É uma experiência que está dando certo. Os próprios delegados de polícia admitem isso e acaba sendo uma resposta àqueles que têm uma resistência. Quanto mais próximo os promotores e delegados trabalharem, mais fácil será desvendar os crimes (Entrevista, 8/7/99).

Mais uma vez a ideia de máfia justificava as posições arrojadas e ajudava a diluir outros interesses reais em jogo. Na verdade, a novidade do trabalho conjunto entre Ministério Público e Polícia só ganha sentido se vista sob outro prisma: não foi a natureza da causa que enobreceu os espíritos, mas foi a Polícia que, chegando depois, abdicou do monopólio da investigação criminal. Em troca, a corporação — que tem uma imagem desgastada e jamais teria condições de agir sozinha num caso desses — ganha dividendos ao perfilar seus quadros ao lado de agentes que gozam de maior legitimidade. Para resgatar sua imagem, seria preciso abrir mão de parcela do seu poder e deixar que o Ministério Público concretizasse uma das mudanças processuais mais importantes dos últimos anos na esfera criminal.

Como essa mudança é circunstancial, o promotor Mendroni, que já fez história por criar na prática a direção dos trabalhos de investigação pelo Ministério Público no Brasil, faz campanha para que essa alteração seja introduzida no Código do Processo Penal. Afinal, como diz Mendroni, a partir das evidências internacionais colhidas, "não há como deixar de tratar de aprimorar e fortalecer a atuação do Ministério Público na fase pré-processual, qual seja, de investigação no inquérito policial. Isso mesmo, fortalecer a atuação do Ministério Público. Não há como falar em reforma

de Direito Processual Penal dos tempos atuais que não se inicie pelo fortalecimento do Ministério Público ao nível de funções de investigação do fato criminoso referindo-se à fase que antecede a propositura da ação"[57].

MINISTÉRIO PÚBLICO E MIDIA: INTERESSES CONVERGENTES E RELAÇÕES PERIGOSAS

Não há dúvida quanto à importância do papel desempenhado pela mídia brasileira no período recente, particularmente na apuração de escândalos de corrupção política. Seria difícil imaginar, por exemplo, como teríamos chegado ao *impeachment* de Collor sem a concorrência que se estabeleceu entre os meios de comunicação, em torno do desbaratamento dos esquemas obscuros que ligavam PC Farias ao Presidente da República. Desde então, o jornalismo investigativo tem contribuído de modo decisivo na apuração dos casos de corrupção de âmbito nacional.

Eis que a *Máfia dos Fiscais* parece ter inaugurado uma nova fase do jornalismo voltado para casos de corrupção, na medida em que passou a dar atenção às até então esquecidas instituições políticas locais. Na verdade, como demonstram Chaia e Teixeira, algumas tentativas isoladas já vinham sendo feitas por jornais e rádios locais há algum tempo sem, contudo, conseguirem o mesmo impacto da cobertura iniciada no 2 de dezembro[58].

O que se pretende mostrar a seguir é como Ministério Público e mídia se reforçaram mutuamente em 1999. A começar pelo dia 2 de dezembro que, como já foi dito, reuniu elementos até então dispersos e que, conjugados, fizeram o sucesso da operação.

O ENCETAMENTO: "DEU NO JORNAL NACIONAL"

Câmera escondida, extorsão, flagrante, prisão. Na cena, uma jovem, um fiscal, policiais e promotores, e muito dinheiro. Da sala para o camburão, e dali para a cadeia. Justiça feita, tudo em poucos minutos. Com

[57] MENDRONI, Marcelo. "A tendência do processo...", *op. cit.,* p. 81.
[58] CHAIA, Vera e TEIXEIRA, Marco A. "Máfia dos fiscais e as estrelas da cidadania.". Observatório da Imprensa (revista eletrônica), março de 1999. Ver http://www2.uo1.com.br/observatorio/artigos/pb200399.htm#pb02.

o aval legitimador das lentes do Jornal Nacional, começou assim a operação contra a *Máfia dos Fiscais.*

A complementação entre Ministério Público e mídia vem desde o encetamento da questão, a começar pelo convite feito pela Rede Globo aos promotores do Gaeco. Apesar de todas as ações desenvolvidas em favor da cidadania, o Ministério Público não é uma instituição suficientemente acessível a demandas individuais de repercussão pública. Talvez pelos antecedentes apontados por Chaia e Teixeira — de programas e campanhas voltados para questões políticas locais nos últimos anos[59]— a empresária Soraia Patrícia da Silva, 24 anos, tenha se sentido mais segura em procurar primeiro a ajuda dos meios de comunicação. É importante reproduzir seu relato.

> Qual foi a primeira pessoa que você procurou na época, pra fazer a denúncia?
>
> Eu procurei o *Jornal da Tarde* e a *Folha de S. Paulo.* Me negaram. A polícia, me ocorreu, mas tirei rapidinho porque eu tinha aquele medo: será que eles têm algum "convênio"? Então eu tinha medo, apesar da 14ª ser uma das mais sérias delegacias que tem. Eu conheço o pessoal de lá e eles são sérios mesmo, mas eu fiquei com medo. A generalização que a gente faz [...]. Eu não conhecia ninguém, ninguém famoso, eu conhecia algumas pessoas que malhavam na academia, mas eu não tinha intimidade de chegar e pedir ajuda. Era uma coisa profissional. [...] Eu não conhecia um vereador de São Paulo, não conhecia nenhum cara poderoso, não conhecia ninguém. O que eu tinha era minha cara, ir lá bater na porta e se levasse um "não", levou. Daí o *JT* e a *Folha de S. Paulo* falaram "não". Daí a Globo falou sim. Foi a primeira a falar sim. Eu pensei que ia levar outro "não".
>
> E como é que você fez?
>
> Eu pedi o telefone da Globo pra telefonista, daí eu liguei e quem me atendeu foi o Zé Carlos, daí o Zé Carlos falou assim: "Olha, muito interessante o seu caso, a gente vai te ajudar, liga à tarde e fala com a Regina". E a Regina foi uma graça, foi sensível, foi humana, foi demais, ela me deu segurança: "estou no lugar certo". Daí ela passou para a equipe do Valmir Salaro, que eu tenho a honra de conhecer,

[59] *Idem, ibidem.*

tenho a honra de conhecer um profissional como ele. Aí ele me trouxe para o Ministério Público. Então a marca de tudo foi ele, pra me sentir segura, eu estou fazendo a coisa certa, legal, estou fazendo o que é o honesto pra mim, e não posso fugir disso, eles estão me dando toda a guarida, toda a estrutura pra eu poder fazer isso [...]. Então sou muito grata a eles.

E por que o Valmir veio procurar o Ministério Público?

Porque, quando eles têm que fazer algum flagrante assim, eles não fazem sem a lei estar do lado, sem os policiais estando do lado. Então eles procuram, vêem a autenticidade do caso. No meu caso, quando eu os procurei, eles ligaram pra cá: "olha, uma pessoa procurou a gente, é um caso assim e assim, é legal? Dá pra fazer?" Então eles sempre trazem o caso pra cá, pra saber se dá pra eles aceitarem (Entrevista, 6/7/99).

Eis o reino da cidadania brasileira. Um funcionário do Estado patrocina extorsão. Sentado em posição de poder, usa a lei contra o cidadão, para enriquecer. Estranhamente, sabe-se dele apenas por meio do relato de revoltantes experiências *pessoais,* mas que ocorrem às centenas por aí. O problema resiste em ser colocado em termos coletivos. Isoladamente e de carne e osso, fiscais nem são mais percebidos como agentes públicos *impessoais,* mas achacadores que têm o Estado como arma. Ao cidadão resta optar pelo menor dos custos (a propina ao invés do lacre e da multa) ou tomar a atitude menos esperada: denunciar. Menos esperada porque se sabe que denúncias não costumam encontrar respostas efetivas. Por isso, a primeira opção é a mais comum. Mas se alguém, por algum motivo imponderável, decide se arriscar à segunda, que mecanismos pode acionar, com segurança, contra a extorsão?

Isolada e sem ter a quem recorrer, Soraia procurou a imprensa. Depois de algumas negativas, decidiu fazer sua derradeira tentativa, apesar de achar que receberia mais um "não": procurar a TV Globo. Mas o improvável aconteceu: o *Zé Carlos* disse sim, e a reivindicação da empresária encontrou amparo. "Sim, temos *interesse* no seu caso", e o que era uma queixa individual ganhou repercussão pública, pela via de um interesse jornalístico particular.

A equipe da Rede Globo procurou o Ministério Público para, juntos, organizarem o flagrante. Estabelece-se então uma primeira

complementação: os promotores emprestam legalidade à iniciativa da televisão e ganham em troca visibilidade perante a opinião pública, atraindo apoio para ações futuras. Outra vantagem dessa associação é que a prisão em flagrante, amplificada pelas lentes da TV, criou o impulso necessário para que outros "denunciantes" surgissem, motivados pela sensação de efetividade que uma ação daquele tipo dava a entender[60]. De fato, um grande número de denúncias começou a chegar no Ministério Público no dia seguinte, relativas a casos semelhantes de extorsão que se estendiam por toda a cidade e que por isso, desse momento em diante, foram batizados pela *mídia* e promotores de *Máfia dos Fiscais.*

O flagrante de corrupção executado pelas lentes da TV Globo pode ser considerado o divisor de águas entre as tentativas isoladas anteriores e a ampla cobertura iniciada após o 2 de dezembro. Resta especular por que as portas da Rede Globo se abriram para uma cidadã desconhecida, vítima da falta de mecanismos de fiscalização e controle do Estado. Segundo José Eduardo Cardozo (PT-SP), presidente da CPI da *Máfia dos Fiscais.*

Essa é uma pergunta que eu me faço até hoje. Eu ouvi algumas explicações de algumas pessoas. Uma delas é que há hoje uma grande disputa pelo mercado jornalístico local. Falando com especialistas, me disseram isso: que há uma tendência mundial de regionalização da informação, e que as grandes redes de televisão e grandes jornais sabem que a forma de se dar maior credibilidade ao seu jornalismo é a questão local. Por que do ponto de vista nacional, as coisas são mais ou menos uniformes. E a Rede Globo tem investido muito no jornalismo local, inclusive com âncoras de peso como Chico Pinheiro e outros. E você tinha alguns aspectos também nessa CPI que eram os aspectos pitorescos. Tinham pessoas que assistiam a CPI como novela. O diretor do Canal [x], transmitia ao vivo e quando eu falei com ele, ele disse: "olha, quando entra a CPI a nossa audiência sobe". As pessoas seguiam aquilo como novela, porque tinha drama, tinha romance, pastelão. Por exemplo, o fiscal falar que ganhava duzentos reais por mês, tendo seis filhos, sem

[60] Segundo Garapon, numa análise crítica das relações entre *mídia* e justiça, essa associação é ao mesmo tempo perigosa na medida em que cria "a ilusão da democracia direta" com riscos nada desprezíveis para as garantias individuais e a banalização da justiça. GARAPON, Antoine. *O Guardador de Promessas*. Justiça e Democracia. Lisboa: Instituto Piaget, 1998, cap.3.

nenhuma outra renda, e tinha um BMW! Quer dizer, era ridículo. Tinha um lado assim meio pitoresco [...] (Entrevista, 12/11 /99).

Ou seja, para os meios de comunicação, a necessidade de maior credibilidade e a busca constante de "maior ibope" seriam objetivos compatíveis nesse momento, mesmo que o interesse subjacente fosse seu exclusivo fortalecimento comercial. A hipótese sobre o investimento deliberado em questões locais parece plausível e encontra confirmação na fala de Chico Pinheiro, jornalista *âncora* da Rede Globo, e personagem importante da cobertura jornalística sobre a *Máfia dos Fiscais.* Em entrevista ao jornal O *Estado de S. Paulo,* o apresentador da emissora comentou a transformação de seu jornal — o *SPTV* — em uma espécie de tribunal popular:

> O ESTADO DE S. PAULO: O que mudou no SPTV?
>
> CHICO PINHEIRO: A mudança principal promovida pela Central Globo de Jornalismo, mais do que de tempo de duração, foi de conceito editorial. O foco agora é na comunidade. Quando você se aproxima, pode tratar o assunto com profundidade. Hoje, o SPTV é parte da cidade. A comunidade fala, pode cobrar medidas das autoridades, ao vivo. Foi assim, por exemplo, com as pessoas que moram perto do lixão de Carapicuíba. A reportagem de Wallace Lara, aliás, ganhou recentemente o Prêmio Ayrton Senna.
>
> O ESTADO DE S. PAULO: Isso é algo novo?
>
> Chico PINHEIRO: Essa ousadia do SPTV de revirar a cidade, muitas vezes olhando a partir da perspectiva da periferia, dos excluídos, é uma coisa absolutamente nova. O noticiário ajuda a construir a consciência de cidadania. O cidadão passa a conhecer seus direitos. E é um processo educativo também para as autoridades, que acabam estabelecendo prazos para a resolução dos problemas.

E acrescenta o autor da entrevista:

> Tudo indica que a experiência deu certo. O Ibope pulou de cerca de 10 pontos, em média, para 18 (isso, após receber o horário de Angel Mix abaixo dos dois dígitos). O noticiário é recordista de ligações na emissora. Semana retrasada, foram mais de 1,5 mil telefonemas. Outro indicador: após Belo Horizonte, que lançou o MGTV há um mês, as filiais em Salvador, Goiânia e no Rio lançarão, nos próximos dois meses, suas versões[61].

Para os críticos, essa mudança coincidiu, infelizmente, com a rendição da Rede Globo ao gênero *mundo cão* de jornalismo, ao estilo de programas como *Aqui e Agora.* Segundo Paulo Henrique Amorim:

> A Globo investia e era uma força nas grandes coberturas. Hoje, virou um híbrido de entretenimento e pseudo-jornalismo policial que passa a ideia de que o país é um conjunto de crimes e barbaridades[62].

De qualquer forma, a Rede Globo, demonstrando que a sua nova linha editorial vinha mesmo para ficar, fez intensa cobertura dos desdobramentos do escândalo de 2 de dezembro, principalmente através do jornal diário *SPTV,* além de pelo menos dois programas especiais *(São Paulo Urgente* e *Antena Paulista)* sobre os "focos" de corrupção na cidade. No primeiro deles, em 15 de março de 1999, foi feito um organograma da "Máfia da Propina" em São Paulo, mostrando como ela "dominava" não só as Administrações Regionais como também secretarias municipais, a coleta de lixo, o PAS etc. Pessoas importantes envolvidas foram entrevistadas, tais como Luiz Antonio Marrey, Romeu Tuma Jr. e Armando Mellão (presidente da Câmara Municipal) e o prefeito Celso Pitta, que se irritou com o tratamento dispensado *ao vivo* pelos jornalistas Chico Pinheiro e Carlos Nascimento[63]. O jornal *SPTV* se transformou em verdadeiro tribunal do caso. Por alguns dias o programa chegou a ser feito integralmente no prédio da própria Câmara Municipal, de onde os jornalistas davam as últimas notícias sobre o escândalo. Foi no "plenário" do *SPTV* que o camelô Afonso José da Silva lançou a denúncia que iria terminar com o indiciamento policial de Hanna Garib e a perda do seu mandato na Assembleia Legislativa.

Depois do flagrante de 2 de dezembro, os principais meios de comunicação mobilizaram suas redações para também entrar no caso,

---

[61] O Estado de S. Paulo, 29/5/99.

[62] O Estado de S. Paulo, 29/9/99

[63] Bastante à vontade e sem censura, os jornalistas *imprensaram* o prefeito com perguntas desconcertantes, tais como "O Sr. Acha que isso [a máfia da propina] faz parte da cultura do 'rouba mas faz?'?" ou "O Sr. Acha então que a CPI não vai chegar ao Sr.?", além de outras ironias e insinuações que levaram o prefeito a pedir mais respeito dos jornalistas. Tudo no ar e ao vivo.

destacando-se ao longo de 1999 os veículos pertencentes ao grupo *Estado* (os jornais *O Estado de S. Paulo* e *Jornal da Tarde* e a rádio *Eldorado).*

Além de vários casos posteriores terem surgido pela mão de jornalistas investigadores, a imprensa também colaborou ao fomentar uma opinião pública favorável à atuação dos promotores de justiça[64]. Sem dúvida alguma, o melhor de todos os exemplos nesse sentido foi a campanha "cara de pau", realizada pela Rádio Eldorado. João Lara Mesquita, diretor executivo da rádio e autor da campanha, justificou em entrevista os motivos da sua iniciativa:

> A rádio procura estar afinada com o tempo dela, ela realmente procura 24 horas por dia a cumplicidade dos nossos ouvintes.
>
> A gente tem muita sorte de falar com um público que é a elite de São Paulo. A vasta maioria dos ouvintes da Eldorado são formadores de opinião e nós somos paulistanos como eles também, sofremos o mesmo tipo de problema que eles sofrem, não podemos mais hoje em dia sair de casa; eu tenho filho pequeno e não permito que minha babá saia na rua com ele, por exemplo, em hipótese nenhuma porque eu tenho medo que o moleque tome um tiro ou seja agredido... Nossa vida hoje em dia nessa cidade é praticamente ficar preso dentro de casa, eu me sinto um refém da cidade e sinto que meus ouvintes se sentem também reféns.., dessa corja que tomou conta do poder público, no Brasil de uma forma geral, mas aqui em São Paulo ultrapassando todos os limites da sem-vergonhice, como nunca se viu antes. Esses idosos Brasil Vita e Vadih Mutran dando exemplo de baixaria, gente de 75 anos de idade e que não tem vergonha na cara! (irado) Eu fico me perguntando agora como deve estar se sentindo um neto do Brasil Vita, um filho desse cara, o Vadih Mutran. Quando a gente vê um sujeito como Vicente Viscome que saiu do nada e tem 16 milhões na conta bancária, o que é isso? Só isso pra mim é motivo de indignação. [...] Essa canalha rindo..., que felicidade teve o *Jornal da Tarde* de flagrar aquela foto [refere-se a foto do JT mostrando a comemoração de Brasil Vita, Vadih Mutran e Vicente Viscome pela rejeição do primeiro pedido de CPI]... a canalha ainda debocha e ri de você. Então eu acho que o que aconteceu com a Rádio Eldorado foi o que aconteceu com São Paulo inteira, houve uma indignação geral (Entrevista, 28 / 6 / 99).

[64] No auge do processo, em abril de 1999, pesquisa realizada pelo *InformEstado* apresentou um percentual incomum em pesquisas de opinião: 100% dos entrevistados disseram estar acompanhando as notícias sobre a Máfia dos Fiscais. O *Estado de S.Paulo:* 11/4/99 (caderno especial *Câmara Municipal S. A.).*

João Lara Mesquita demonstrou muita indignação com a sucessão de escândalos e sua ira voltou-se especialmente contra os vereadores governistas que impediam a instalação da CPI na Câmara Municipal. Em entrevista, Mesquita relatou que no dia em que o *Jornal da Tarde* publicou a foto dos vereadores sorridentes, sua vontade foi de pegar o microfone da rádio e desancar a "classe política", mas conteve-se e terminou por escrever um editorial que foi ao ar e que começava assim:

> Os vereadores de São Paulo debocham de você.
>
> Trabalhar, todos sabemos, que não trabalham. No ano passado, nem um único projeto relevante foi votado. Isto é público e notório. E por isso concorrem ao prêmio *cara de pau,* na categoria "preguiça endêmica".
>
> Mas agora foram além. Atingiram o nível do deboche público. Se alguém duvida, que veja a foto de primeira página, que o *Jornal da Tarde* traz hoje.
>
> A foto foi tirada após a derrota da proposta de CPI para investigar a máfia dos fiscais das regionais, criada e defendida com apego, por parte dos vereadores da cidade. Pois os ouvintes verão três deles, na foto, às gargalhadas. Felizes, pela não aprovação da CPI.
>
> Curiosamente, um dos três [Vicente Viscome] foi citado pelos fiscais já presos. Este senhor conseguiu amealhar uma fortuna de 11 e meio milhões de reais, e ninguém sabe como. Inquerido, respondeu que enriqueceu por que, nos momentos de aperto, "come apenas pão e tomate". É deboche isto ou a Eldorado é que está ficando louca?
>
> Outro dos vereadores [Brasil Vita], que aparece às gargalhadas logo depois que conseguiu evitar a CPI, propôs anteriormente, e para livrar a cara dele, que a CPI investigasse todo mundo. Menos os vereadores, claro. Não é uma gracinha? É deboche isto ou não?

Alguns dias depois, outro editorial mantinha o tom de indignação e registrava o primeiro resultado importante da campanha de combate à corrupção política: a decretação da prisão de Vicente Viscome. Ao final, a rádio agradeceu aos membros da Força Tarefa, responsáveis pelo grande feito:

Antes de encerrar, parabéns José Carlos Blat, do Ministério Público. E parabéns aos delegados Tuma Júnior e Naeff Saade Neto. Os senhores estão honrando não só o nome de suas instituições, como a todos nós cidadãos, que temos confiança em nosso país. E mais uma vez guardem bem estes nomes: Brasil Vita, Vicente Viscome e Vadih Mutran. E todos os outros eleitos, que como estes, debocham de seus eleitores. Das duas uma: ou verão o sol nascer quadrado, ou se depender de nossa memória, não serão eleitos jamais.

Brasil Vita, Vicente Viscome e Vadih Mutran, entre outros. Guarde bem estes nomes. Na próxima eleição você dá o troco.

De fato, a campanha "cara de pau" e os editoriais da rádio podem ser considerados um fato inédito, pela agressividade política pouco comum entre os meios de comunicação no Brasil. Mas essa atitude arrojada foi também reconhecida, permitindo-lhe firmar-se como a rádio dos "formadores de opinião", além de vários prêmios recebidos. Em 21 de setembro de 1999, a Eldorado AM recebeu o Prêmio *Mídia do Ano em Comunicação Empresarial,* da Associação Brasileira de Comunicação Empresarial. O motivo da premiação foi justamente as campanhas politizadas da rádio, tais como a do "cara de pau" e as já bastante conhecidas que lutam pelo fim da *Hora do Brasil* e pela limpeza do rio Tietê[65]. Pelos mesmos motivos, a Eldorado recebeu também em 1999 o prêmio PNBE (Pensamento Nacional das Bases Empresariais) de Cidadania, como destaque do setor imprensa. A reportagem "Máfia das Propinas" recebeu prêmio específico da Associação das Empresas de Loteamento e Desenvolvimento Urbano do Estado de São Paulo (Prêmio

[65] Em 1998, a rádio já havia recebido vários prêmios, segundo informou o seu departamento de marketing: 1. Prêmio Opinião Pública 98 — conferido pelo Conselho Regional de Profissionais de Relações Públicas como a empresa que mais se destacou em 98 no esclarecimento e na formação da opinião pública. 2. Prêmio Professor Azevedo Neto — concedido pela ABES (Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental), pela campanha permanente da Eldorado em defesa da recuperação do Rio Tietê. 3. Prêmio Defesa Ambiental — concedido pela Associação de Empresas de Loteamento e Desenvolvimento Urbano do Estado de São Paulo pelas campanhas contra a ocupação irregular às margens da represa Billings e da Serra da Cantareira. 4. Prêmio Melhor Iniciativa de 1998 — conferido pela APCA (Associação Paulista dos Críticos de Arte) pela cobertura de grandes aventuras como a regata *Whitbread,* a escala do K-2 e da viagem de Amyr Klink à Antártida. 5. PMV Criativos 98 — A Eldorado foi apontada por publicitários e anunciantes através da pesquisa feita pela Singular Arquitetura de Mídia, como a primeira emissora de rádio em qualidade de atendimento e relacionamento com o mercado.

Jornalismo de Rádio AELO 1999). E finalmente, em dezembro de 1999, a Associação Paulista de Críticos de Artes (APCA) escolheu a Eldorado como a melhor programação jornalística em rádio do ano[66].

De modo um tanto inesperado, é como se a mídia estivesse descobrindo na *cidadania* novas oportunidades de crescimento e fortalecimento dos Veículos de comunicação, e parece não restar dúvida de que a "área" contém boas chances de gerar um circulo virtuoso que vai da decisão editorial, passando pelo impacto positivo na comunidade e retornando na forma de maior credibilidade do veículo, com dividendos também comerciais. Segundo Cláudio Augusto, chefe de reportagem do jornal O *Estado de S. Paulo,* falando sobre a decisão de iniciar uma cobertura mais agressiva sobre escândalos de corrupção.

Em um primeiro momento ela não é comercial mas ela acaba refletindo no comercial. Por quê? O maior capital de um jornal, seja o *Estadão* ou qualquer jornal do país ou do mundo, é a *credibilidade.* O maior ativo de um jornal é a sua credibilidade e é claro que isso você só adquire tratando de assuntos que tenham duas características: primeiro, ele tem que interessar para o conjunto da população e segundo, ele tem que ser importante realmente para a cidade. Às vezes um assunto que desperta o interesse das pessoas é irrelevante. O aniversário da Sacha, por exemplo, todo mundo lê mas qual a importância disso? Então alguns assuntos eles casam as duas coisas: *eles são realmente importantes e eles despertam o interesse do leitor.* Então, quando você tem assuntos como esse na mão, você tem que investir. [...] Aí você fala: mas não tem interesse comercial? Se a gente estiver indo bem nessa cobertura e o leitor reforçar essa imagem que a gente tem do *Estadão* como um jornal sério, um jornal consequente, que se preocupa com questões que afetam o conjunto da população, se essa imagem for reforçada vai haver um retorno comercial lá na frente, mas a decisão não é de cunho comercial, ela é de cunho editorial, jornalístico. Que isso vai ter reflexo comercial no futuro, nós não negamos, sabemos disso. Mas não que 'vamos fazer tal coisa e a gente vai vender mais jornal'. Se fosse assim, a gente escolheria um assunto como esse que eu citei, que desperta um

[66] Outra premiação recebida pela rádio foi o XXI Prêmio Vladimir Herzog de Anistia e Direitos Humanos, concedido pelo Sindicato dos Jornalistas do Estado de São Paulo, pela série de reportagens "Acre, faroeste caboclo", sobre os crimes atribuídos ao ex-deputado Hildebrando Pascoal e a questão do narcotráfico no Acre.

grande interesse, mas que se você vai a fundo não tem nada, como o aniversário da filha de uma apresentadora de TV (Entrevista, 11/10/99, grifo meu).

No caso dos jornais impressos, além da cobertura diária do escândalo, investiu-se muito em jornalismo investigativo, com o deslocamento de equipes de jornalistas para o trabalho de vasculhar a cidade atrás de pistas que levassem a novas denúncias. Foi assim que matéria do *Diário Popular* flagrou o esquema do vereador Vicente Viscome na Penha e reportagens da *Folha de S. Paulo* fizeram revelações surpreendentes sobre a corrupção na coleta de lixo e sobre loteamentos clandestinos na Zona Norte. O recém-chegado jornal Agora *S. Paulo* encarregou-se de denunciar a formação de um cartel de floriculturas para vender flores superfaturadas, com pagamento de propina para funcionários do serviço funerário (ver quadro 1).

O jornal O *Estado de S. Paulo* envolveu-se diretamente na cassação do mandato da vereadora Maeli Vergniano, em abril de 1999, quando deslocou repórteres e fotógrafos para flagrar os atos ilícitos da vereadora, como uso do carro da Regional de Pirituba (cedido pela Vega) para levar suas crianças à escola ou pagar sua cozinheira com verba do gabinete[67]. A matéria não deixava qualquer dúvida e acabou precipitando a cassação de Maeli. Em outro episódio importante, repórteres do jornal passaram de jornalistas a colaboradores da Força Tarefa. Enquanto esperava uma chance para entrevistar o diretor da Anhembi Turismo, a equipe do *Estadão,* percebendo uma movimentação suspeita dos funcionários da empresa, chamou pelo telefone o promotor José Carlos Blat que, acompanhado do vereador José Eduardo Cardozo, chegou no local a tempo de evitar o sumiço de caixas de documentos sobre funcionários da empresa. Algum

[67] Dentre os principais jornais da capital, *O Estado de S. Paulo* foi o que dedicou cobertura mais constante em 1999. Durante quase todos os dias de 1999, o jornal veiculou matérias relativas ao escândalo da *Máfia dos Fiscais.* Nos momentos mais candentes, sua cobertura sempre dava destaque, frequentemente na manchete principal. Nos momentos de baixa, o jornal produzia denúncias novas, mobilizando novamente a atenção da opinião pública e reforçando a ação de promotores e delegados.Um das iniciativas mais importantes do jornal foi a edição do caderno especial *Câmara Municipal S.A.,* que fez uma análise minuciosa e bastante crítica do funcionamento do legislativo municipal, atribuindo notas aos vereadores (40 dos 55 vereadores foram reprovados pelo jornal).

tempo depois, a Anhembi seria acusada formalmente de ser cabide de empregos da prefeitura.

Mas o aspecto mais importante da cobertura do *Estadão,* do ponto de vista do reforço mútuo entre mídia e Ministério Público, pode ser visto através dos exemplos fornecidos pelo quadro 3 e que nos permitem dizer que o jornal, em suas denúncias premeditadas, desenvolveu um *padrão* de cobertura que pode ser caracterizado pela seguinte sequência: jornalismo investigativo, divulgação do escândalo e legitimação posterior da denúncia por meio da entrada do Ministério Público no caso. Do padrão faz parte também a regularidade quanto aos dias da semana.

Quadro 3 – Padrão da Cobertura dos casos de corrupção

DIAS	MANCHETES / TÍTULOS	SEQUÊNCIA
4/jul. [domingo]	Grupo de Zancra vive imunidade na V Prudente	1ª denúncia
5/jul. [2ª feira]	Ex-regional suspeita de golpe na Vila Prudente	Desdobramento
6/jul. [3ª feira]	MPE abre investigação sobre vereador Zancra	Entrada do Ministério Público
7/julho [4ª feira] Cad. Cidades	Edifício é prova do esquema de alteração de obras	Ampliação da denúncia para outras áreas da cidade
5/ set. [domingo]	Polícia apura corrupção na Secretaria de Esportes	1ª denúncia
6/set. [2ª feira]	Reformas em Interlagos foram superfaturadas	2ª denúncia
7/set. [3ª feira] Cad. Cidades	MP pede apuração de contratos de Interlagos	Entrada do Ministério Público
3/out. [domingo]	Má fia das reformas sangra cofres da Prefeitura	1ª denúncia
4/out. [2' feira]	Ministério Público investigará atuação da máfia das reformas	Entrada do Ministério Público (Gaeco, ação criminal)
5/out. [3' feira] Cad. Principal	Promotor investiga licitação para "reparos"	Entrada do Ministério Público (PJ da Cidadania da Capital, ação civil)

Os três exemplos citados no quadro acima ensejaram abertura de inquéritos policiais e inquéritos civis públicos, indiciamento de várias pessoas, demissões e a renúncia de um secretário municipal. O procedimento é o mesmo nos três casos: o jornal investiga, prepara a denúncia e divulga no domingo. Na sequência, às vezes com algum desdobramento da denúncia na segunda-feira, o Ministério Público aparece para confirmar que os "fatos" serão investigados.

A relação de complementação é bastante óbvia. O jornal supre deficiências e dá ritmo mais acelerado às investigações do Ministério Público enquanto este empresta à denúncia a autoridade que o veículo de comunicação não tem. Ambos reforçam-se mutuamente. A imprensa pode avançar de modo mais rápido e eficaz na revelação de esquemas de corrupção porque a denúncia jornalística não está submetida às mesmas formalidades da denúncia judicial, que Ministério Público, Polícia e até mesmo as CPIs são obrigados a respeitar. O uso de informações *off the record* e a garantia do sigilo das fontes são os grandes trunfos do jornalismo investigativo, exatamente opostos às exigências de publicidade e transparência do devido processo legal. Por outro lado, a repercussão de um "furo" vai depender de vários fatores. Um deles, e talvez o mais importante, é a reação do Ministério Público ao fato noticiado e a consequente instauração de procedimento investigatório. Se os promotores encampam a notícia, aceitando o ponto de partida do "furo", o jornal sai fortalecido diante do público leitor, pois sua denúncia foi reconhecida por uma autoridade da Justiça.

Outra vantagem dessa parceria é que ela pode ajudar a sustentar pautas de médio e longo prazos nas redações. Sabe- se que os jornais se ressentem da correria diária pela notícia, ao passo que assuntos de fôlego, desde que não se tornem enfadonhos para o leitor, são sempre bem vindos. As vantagens de se ter uma *Máfia dos Fiscais* pautada são várias: ao longo do tempo, ela cria uma economia de linguagem na comunicação entre jornal e leitor. Não é necessário, por exemplo, repetir todo dia o que significa a expressão Máfia dos Fiscais, ou ainda Força Tarefa etc. Como passar do tempo, as expressões vão virando conceitos e os conceitos vão se

autonomizando[68]. Assuntos de longo prazo como esse também ajudam no melhor aproveitamento do trabalho jornalístico, na medida em que permitem ao jornalista "deslocado" para o caso aprofundar-se no conhecimento do problema.

Entretanto, a permanência do assunto na pauta continuará dependendo da produção contínua de fatos novos e que sejam capazes de restabelecer diariamente o vínculo com o escândalo inicial. Se o vínculo se perde, as coisas têm que recomeçar do zero. Dificilmente as redações poderiam encontrar uma expressão melhor do que *máfia* para garantir a longevidade da cobertura jornalística nesse sentido. Mas em se tratando de mídia, o outro grande problema dessa produção é que, além de contínua, ela tem que ser espetacular. Afinal o caso nasceu como escândalo e como tal deveria continuar. Como revelou José Eduardo Cardozo:

> Eu tinha clareza que a CPI morreria uma semana depois. Então eu pensava o seguinte: eu preciso ter uma estratégia de manter a comunicação, aquilo que se chama de fato político, eu preciso de fatos políticos que mantenham, mas em nenhum momento eu tive que usar essa estratégia porque todo dia aparecia uma coisa ridícula, absurda, pitoresca, patética que alimentava a coisa. Por exemplo, o Vicente Viscome desaparece. O vereador fugiu! É inacreditável. Depois o advogado traz o atestado médico de um ginecologista. A namorada que o detona fala que é apaixonada e que a propina tem uma função social. E aí um dia aparece uma menina com uma carta xingando os vereadores, a Pámela, que foi uma bomba. Todo dia tinha uma coisa... Então, embora fosse minha preocupação — não posso omitir isso — em fazer com que a coisa se conservasse pra que a CPI pudesse avançar, em nenhum momento eu precisei fazer uso da estratégia porque naturalmente a coisa aconteceu (Entrevista, 12/11/99).

O Ministério Público também ganhou com essa aproximação com a mídia. Segundo os promotores entrevistados, sua presença quase diária nos meios de comunicação, divulgando informações e adiantando novos passos, não era uma questão de vaidade pessoal, mas uma atitude imposta pela natureza do crime que estavam combatendo, ou seja, a *máfia.* Manter a

[68] É interessante até como as redações criam "selos" na parte superior das páginas do jornal, indicando ao leitor que se trata daquele mesmo assunto que vem sendo objeto de cobertura há dias.

imprensa informada, combinar alguns flagrantes e dar dicas para novos "furos" são formas importantes de manter o próprio Ministério Público em evidência, o que por sua vez contribui para aumentar o número de pessoas que o procuram para denunciar (inclusive de delatores integrantes dos próprios esquemas de corrupção). Quem explica é José Carlos Blat, que já tinha experiência no assunto antes do 2 de dezembro[69].

> Eu diria que a Força Tarefa é integrada pelo Ministério Público, pela Polícia Civil, pela imprensa e pela sociedade como um todo. Se a sociedade não nos fomenta com denúncias, com informações, nós não temos condições de trabalhar e se a imprensa não repercute, a coisa acaba ficando pouco disseminada. Então a imprensa tem hoje um papel importantíssimo [...] (Entrevista, 8/7/99).

Roberto Porto relacionou outras vantagens da relação com a mídia, além do fato de mais da metade das investigações então conduzidas pelo Gaeco terem sido motivadas por denúncias da imprensa. Segundo o promotor, a publicidade dos atos do Ministério Público é uma forma de dar credibilidade ao trabalho da instituição e, ao mesmo tempo, uma garantia para quem está sendo acusado ou preso em flagrante. Comentando o 2 dezembro, Porto afirmou que a presença da TV significou uma garantia a mais do devido processo legal:

> Isso tem sido questionado mas para nós é uma forma de garantir lisura. É muito questionado, mesmo aqui dentro do próprio Ministério Público, a utilização da imprensa neste caso. Mas eu acho que é uma forma de garantir, porque o promotor se expõe demais quando vai realizar um flagrante. É uma exposição tremenda. Pode ocorrer um erro, alguma coisa. Numa situação normal jamais o

[69] Blat esteve à frente do caso *Favela Naval,* quando era promotor de justiça em Diadema. Em março de 97, uma câmera escondida filmou um bloqueio da PM na favela em Diadema. Em um das cenas, três pessoas são retiradas de um veículo, agredidas e humilhadas pelos policiais. Depois de liberadas, um tiro disparado pelo soldado *Rambo* contra o carro em que estavam atingiu e matou Mario Jose Josino. Um sargento, dois cabos e sete soldados foram presos. As imagens foram gravadas pelo cinegrafista Francisco Romeu Vinni e foram ao ar no Jornal Nacional em 31 de março. Vinni alega que a fita foi roubada de sua casa por um funcionário da Globo. A emissora afirma que pagou ao cinegrafista R$ 10 mil pela fita. Em 1998, o próprio Gaeco estava investigando a ligação entre policiais civis e traficantes da favela. Havia suspeita de que a filmagem teria sido motivada por uma vingança entre quadrilhas. O vídeo teria sido feito a pedido dos traficantes para afastar os policiais da PM, que estavam deliberadamente atrapalhando o comércio de droga local, e para poder retomar seu controle.

promotor faria isso. Então é uma garantia que nós temos que na prática a coisa foi feita de acordo com a lei, não houve nenhum abuso (Entrevista, 2 / 7/99).

Marcelo Mendroni enxergou ainda outra vantagem de se ter a imprensa ao seu lado. O promotor destacou que os políticos investigados tentarão se vingar do Ministério Público e, nesse sentido, ele precisa se expor através dos meios de comunicação para ter a sociedade ao seu lado, quando esse momento chegar.

> O Ministério Público precisa da imprensa. [...] A partir do momento que você investiga políticos e que são políticos de diversos níveis e partidos que podem modificar a lei, se você não tiver a sociedade do seu lado o que eles vão fazer é tirar essas atribuições do Ministério Público, vão querer cortar as asas dos promotores e impedi-los de investigar. Então nós precisamos mesmo divulgar, para ter a sociedade do nosso lado. [...] Embora algumas pessoas digam de alguns excessos, na verdade o Ministério Público também está aprendendo a trabalhar com a imprensa, nós estamos servindo aqui de laboratório para o Brasil. Podemos ter cometido alguns erros em vários aspectos mas só se aprende assim, enfrentando problemas... Então o Ministério Público não pode deixar de ter a imprensa como sua aliada e avisar a imprensa quando houver necessidade, eventualmente não pode divulgar para não prejudicar a investigação, mas quem tem que decidir isso é o próprio promotor que cuida da investigação (Entrevista, 30/9 / 99).

Porém, por vezes, Ministério Público e imprensa também entraram em descompasso. Em algumas situações, a revelação de informações pelos jornais, na corrida pelo "furo", atrapalhou a estratégia de investigação, segundo os promotores entrevistados. Mas houve também uma situação em que o jornalismo investigativo abriu demais o foco, dificultando a resposta imediata dos promotores criminais como vinha se verificando nos casos anteriores. Refiro-me ao caso da chamada "Máfia das reformas".

A iniciativa, mais uma vez, foi do *Estadão.* A reportagem de Alceu L. Castilho, Jobson Lemos e Uilson Paiva começava assim, em tom de suspense: "Uma máfia ainda mais rentável do que a formada por fiscais achacadores de camelôs está agindo na prefeitura de São Paulo. Em lugar da extorsão recolhida em notas de 10 reais, desta vez o desvio de dinheiro é feito a partir do próprio Orçamento do Município: as cifras são mais

atraentes e geralmente ficam escondidas em processos administrativos com aparência de legalidade." As revelações da reportagem (ver quadro 2), de tão amplas, ficaram pairando no ar por alguns dias até que o pedido de demissão do secretário da Administração, Renato Tuma, veio *concretizar* o escândalo. É que Renato Tuma (tio de Romeu Tuma Jr.) deixou o cargo atirando em Marcelo Daura, considerado o "intocável" do esquema malufista: "O DEMAT é um departamento autônomo dentro da secretaria, dirigido por um rapaz indicado pela família Maluf, que mexe em coisas que nem passam pelas mãos do secretário"[70]. Daura havia trabalhado durante quinze anos na empresa de Paulo Maluf, a Eucatex[71]. A reação de José Carlos Blat demonstra como o episódio da demissão funcionou como uma espécie de âncora da "máfia das reformas". Disse Blat: "Até agora tínhamos a investigação dos repórteres do *Estado de S. Paulo,* que mostraram a liberação de verbas pelo Diário Oficial, as irregularidades nas obras e no edital de licitação. Agora, ternos um secretário que confirma as informações da reportagem e dá declarações surpreendentes; então precisamos ouvi-lo o quanto antes"[72].

O levantamento do *Estadão,* embora alarmante, não teve flagrante. As irregularidades apontadas, dispersas pela cidade, mostravam o descalabro da administração pública na maior cidade do país, mas não permitiram levar ninguém à cadeia no dia seguinte. Tudo indica que os problemas levantados mereciam um outro tipo de tratamento, não criminal, mas o jornal insistiu em reduzir o problema à escala da *máfia.* Na segunda feira, seguindo o padrão demonstrado no quadro 3, o Ministério Público informou que instauraria inquérito para averiguar o caso, mas não pôde agir com o ímpeto de sempre porque não havia quem culpar imediatamente[73].

---

[70] Renato Tuma em O *Estado de S. Paulo,* 12/12/99, p. c-3.

[71] Indicado por Pitta para substituir Tuma na secretaria, Marco Aurélio de Oliveira Abreu (filho de Dorival de Abreu, presidente do PTN, recém partido de Celso Pitta) não assumiu o cargo porque foi preso quando se dirigia à prefeitura para tomar posse. Havia um mandado de prisão contra Marco Aurélio por não ter atendido a intimação judicial no processo que apura fraude na falência de sua empresa. O secretário interino acabou assumindo definitivamente o cargo. Marco Aurélio afirmou que tudo não passara de uma armadilha do delegado Romeu Tuma Jr. para impedir que a gestão de seu tio à frente da secretaria fosse investigada. Celso Pitta desistiu da nomeação.

[72] O *Estado de S. Paulo,* 12/12/99, p. c-3.

[73] A promotoria da cidadania também abriu inquérito civil e, com base na reportagem, enviou ao chefe do DEMAT um pedido formal de esclarecimentos. O caso continua sob

Nenhum caso levantado pela imprensa revelou de forma tão cabal a dificuldade de se apurar a chamada corrupção política institucionalizada. O Ministério Público mostrou-se disposto, mas incapaz, diante da vastidão de irregularidades apontadas pela reportagem, e o tratamento criminal da questão política revelou-se claramente insuficiente.

Perguntado se o jornal não havia aberto demais o foco, deixando de estabelecer todos os vínculos de ligação entre as fraudes descobertas e a decantada *máfia,* respondeu um entrevistado:

> É óbvio que o ideal seria que você só publicasse uma matéria quando você tivesse todas as pontas fechadas, mas tem a questão da oportunidade. A gente poderia deixar os repórteres para fazer a matéria mais seis meses —"olha quando vocês voltarem eu queroum livro sobre o assunto" — mas será que teria o mesmo impacto que está tendo agora? *É a questão da oportunidade* (grifo meu).

PREFEITOS E CÂMARAS MUNICIPAIS DO INTERIOR

Como se viu, o caso da *Máfia dos Fiscais* na cidade de São Paulo assumiu proporções inesperadas. Seja pelo destaque natural que São Paulo tem como a maior cidade do país, seja porque a operação está destruindo uma das forças políticas mais importantes do cenário estadual — o malufismo —, seja pelo ineditismo de colocar políticos e funcionários públicos na cadeia, o fato é que essa experiência poderia ser considerada única, no sentido mesmo da excepcionalidade das suas descobertas e resultados.

Mais interessante e digno de nota é que São Paulo não é um caso isolado.Algo mais amplo está acontecendo e tem a ver com uma nova dinâmica política na esfera do poder local, com destaque para a presença cada vez mais atuante do Ministério Público na vida política dos municípios. Pode-se objetar que o promotor de justiça sempre foi figura marcante nas cidades do interior e, portanto, não estaríamos diante de nenhuma novidade. De fato, a atuação na área criminal — especialmente no Tribunal do Júri — além de outras áreas sensíveis para a comunidade, como infância e juventude e direito de família, confere notoriedade aos

investigação do Ministério Público, do Tribunal de Contas do Município e da própria Corregedoria da Prefeitura.

promotores públicos há muito tempo[74]. Mas a novidade atual que se quer destacar é outra. Em várias cidades do estado e do país, promotores de justiça, na sua maioria jovens, estão indo além de suas funções tradicionais e construindo um novo tipo de agente público local: aquele que pode ser acionado para fiscalizar e controlar a administração pública, naqueles pontos cardeais do processo político que são a moralidade administrativa e as políticas públicas.

Com relação ao problema da improbidade administrativa, temos tido notícia de prefeitos denunciados, muitos cassados, processados e até presos, por corrupção, não só no estado de São Paulo, mas em vários pontos do país. O mesmo está ocorrendo com vereadores e em alguns casos espetaculares, com câmaras municipais inteiras. Na maioria desses casos, a grande novidade é a presença de um *agente político da lei:* um membro do Ministério Público.

No estado de São Paulo, os dados disponíveis mostram que o poder municipal está sofrendo um forte ataque moralizador, no qual o Ministério Público pode ser considerado uma das armas principais. Com exceção da ação penal contra prefeitos — que é julgada originariamente no Tribunal de Justiça e, portanto, está sob a responsabilidade da Procuradoria Geral de Justiça — as demais ações judiciais contra o poder público podem ser iniciadas pelos promotores de justiça locais, por meio de denúncias, representações ou mesmo *ex officio.* A principal delas, como já se tem notícia, é a ação civil pública, por meio da qual muito se tem feito em termos de controle da improbidade administrativa e da prestação de serviços públicos básicos como saúde, educação e transporte, dentre outros.

OS PREFEITOS

Segundo o artigo 29, X da Constituição Federal, os crimes praticados por prefeitos devem ser julgados em primeira instância pelo Tribunal de Justiça dos estados. Por causa desse privilégio de foro especial, por prerrogativa de função, a tarefa de acusação criminal contra prefeitos sai das mãos dos promotores de justiça locais e se concentra na Procuradoria Geral de Justiça, órgão de cúpula dos ministérios públicos estaduais. Ao

[74] Sobre o cotidiano dos agentes do sistema de justiça e suas relações mútuas, inclusive no interior, ver SADEK, Maria Tereza. O *sistema de Justiça.* São Paulo: Idesp: Sumaré, 1999, pp. 11-18.

Procurador Geral de Justiça cabe a acusação penal no caso de competência originária do Tribunal de Justiça, segundo também o artigo 74, I da Constituição estadual paulista[75].

O privilégio de foro especial para os prefeitos tem, na verdade, a função de afastar pressões indevidas sobre o processo, que provavelmente ocorreriam caso ele fosse julgado na própria comarca. Atribui-se, nesse sentido, maior isenção e equilíbrio ao Tribunal de Justiça no julgamento de casos que às vezes podem estar sujeitos à manipulação política local. Se essa prerrogativa torna o processo judicial mais justo do que a sua realização na comarca é difícil afirmar. De qualquer forma, deve-se lembrar que, no que diz respeito à área cível, o promotor de justiça pode, por maio da ação civil pública, processar a prefeitura perante o juiz local. Como a questão da improbidade administrativa — a que mais enseja processos contra prefeitos — está definida em termos cíveis e criminais, com punições graves em ambos os casos, pode-se dizer que os prefeitos estão bem cercados, por cima e por baixo.

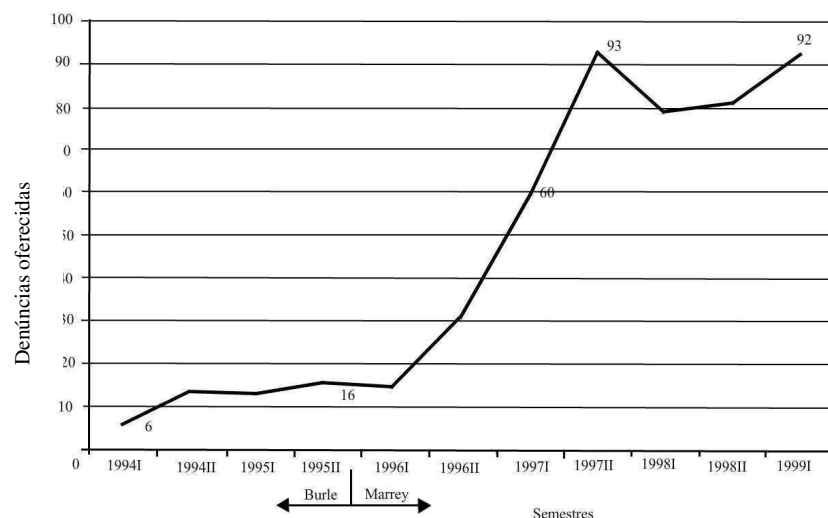
Do ponto de vista da acusação criminal, a prerrogativa de foro especial acaba produzindo um efeito paradoxal, como revelam os dados relativos ao estado de São Paulo (ver gráfico 1). Como vimos, o Ministério Público brasileiro se caracteriza por um grau bastante alto de discricionariedade individual de seus membros. A independência funcional, entretanto, implica às vezes na descontinuidade dos trabalhos da instituição ou mesmo na falta de uniformidade no trato de problemas comuns a várias comarcas, dada a impossibilidade de se estabelecer uma linha de atuação obrigatória para todos os promotores de justiça. No caso dos prefeitos, a concentração da competência de acusação nas mãos do Procurador Geral permite a uniformização do tratamento das denúncias que surgem nas várias cidades do estado. Nesse sentido, a medida do maior ou menor engajamento do Ministério Público na apuração dos crimes praticados por prefeitos fica na dependência da vontade política do Procurador Geral de Justiça.

[75] Em 1994, o então Procurador Geral José E. Burle Filho criou o Setor de Apuração de Crimes de Prefeitos, designando procuradores de justiça para atuarem nessas causas. O setor foi criado em função da decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a aplicação do Decreto-Lei 201 (que trata de crimes praticados por prefeitos) também a ex-prefeitos (por crimes praticados quando exerciam o cargo), o que fez aumentar o número de denúncias perante a Procuradoria Geral de Justiça.

Somente essa variável pode explicar a enorme diferença, demonstrada no gráfico 1, entre as gestões de José E. Burle Filho e Luiz Antonio Marrey à frente do Ministério Público de São Paulo. Depois que Burle deixou o comando da instituição, a média de denúncias oferecidas por semestre, pela Procuradoria Geral de Justiça, cresceu nada menos do que 316%, no primeiro mandato de Marrey (1997-98), e ainda mais 68% no segundo (1998-99)[76]. Se compararmos o segundo mandato de Marrey com o único de Burle Filho, a média semestral de denúncias contra prefeitos sextup1icou[77].

[76] Desconsiderou-se o segundo semestre de 1999. A partir de 2000, esse número deve cair em função de decisão recente do Supremo Tribunal Federal suspendendo o privilégio de foro especial para os ex-prefeitos. Ao cancelar a súmula 394 — que garantia o privilégio— o STF entendeu que esse tipo de exceção decorre do exercício do cargo e não pode servir para proteger quem já deixou de exercê-lo. Em função dessa decisão, cerca de 2/3 dos processos sob responsabilidade da PGJ e em tramitação no TJ serão devolvidos às comarcas de origem, segundo o coordenador dessa área no Ministério Público de São Paulo.

[77] Na campanha para reeleição em 1997, Marrey fez questão de destacar que sua primeira gestão tinha dado prioridade ao Setor de Apuração de Crimes de Prefeitos. Entre várias mudanças introduzidas, Marrey destacou a ampliação do quadro de procuradores e promotores que atuam como assessores e a criação de uma coordenação no Setor, responsável por organizar os trabalhos internos e imprimir rapidez no tratamento das denúncias. Ver “A nova imagem do Ministério Público”, publicação do Comitê Eleitoral de L. A. Marrey sobre sua gestão no biênio 1996-97.

Gráfico 1 – Número de denúncias oferecidas pela Procuradoria Geral de São Paulo contra prefeitos, por semestre (1994-1999)

Fonte: Gráfico produzido a partir de dados coletados no Setor de Apuração de Crimes de Prefeitos do Ministério Público de São Paulo.

Dos 645 municípios do estado de São Paulo, nada menos do que 38% (247) já tiveram seus prefeitos processados pelo menos uma vez, considerando os eleitos desde 1982. Destes, 28% (71) já tiveram pelo menos duas gestões processadas nesse período e 6 municípios conseguiram a proeza de ter seus últimos três prefeitos eleitos respondendo a processo criminal na justiça: Bauru, Cachoeira Paulista, Jacupiranga, Nhandeara, Platina e Taiuva[78].

Como explicar que mais de 1 / 3 dos municípios do estado já tenha passado pelo constrangimento de ver seu prefeito sentado no banco dos réus? Seja qual for a causa desse alto índice de "criminalidade" entre os executivos municipais, o que esses dados revelam é que a decantada

[78] Nos casos de Bauru e Taiuva, Antonio Izzo Filho foi processado nas duas vezes que exerceu o mandato (1988-92 e 1996) e João Adauto Vidal também (1988- 92 e 1996), respectivamente.

impunidade que beneficia a classe política brasileira não se aplica aos prefeitos. É possível identificar pelo menos três razões específicas para esse desempenho excepcional do Ministério Público na persecução criminal de prefeitos, além é claro da já identificada disposição política da cúpula da instituição nesse sentido.

a. A Questão da Legislação

Em primeiro lugar, o Ministério Público tem a seu favor uma legislação arrojada, tanto na área cível quanto na área criminal. Como se viu, os prefeitos podem ser processados civil e criminalmente em casos de improbidade administrativa e corrupção. Em questões cíveis, a legislação prevê penas pesadas (como perda do cargo, suspensão de direitos políticos, ressarcimento de prejuízos e pagamento de multa) e confere ao Ministério Público papel central na apuração de irregularidades, através do inquérito civil e da ação civil pública. Nesse sentido, apesar das questões cíveis serem atribuição do promotor público local, perante o juiz da comarca, muitas vezes elas se desdobram em questões criminais e são levadas pela PGJ ao Tribunal de Justiça. Por essas e outras é que, segundo estimativa do coordenador da área no Ministério Público, 45% das denúncias que chegam à Procuradoria são feitas pelos promotores de justiça (ver tabela 2). Ou seja, é o próprio Ministério Público local que provoca majoritariamente a atuação da Procuradoria Geral de Justiça.

Tabela 2 – Origem das denúncias contra prefeitos

Promotor de justiça da comarca	45%
Câmara Municipal/vereadores individuais	30%
Sociedade civil/cidadãos individuais	20%
Partidos políticos	05%

Fonte: Estimativa feita, em entrevista, pelo Procurador de Justiça Alberto de O. Andrade Neto, coordenador do Setor de Apuração de Crimes de Prefeitos do Ministério Público de São Paulo.

Mas a importância da legislação não se resume a produzir essa reação cruzada, em que prefeitos processados no cível, em baixo, são fortes candidatos a serem catapultados para o processo criminal, no topo. Na área

especificamente penal, o decreto-lei 201, de 27 de fevereiro de 1967, encarrega-se de fornecer o restante das armas. Um dos textos legais mais usados pelo Ministério Público, o DL 201 nasceu sob o regime autoritário, na esteira da Constituição de 1967. Àquela altura, os militares no poder já tinham acabado com as eleições diretas para presidente da República, governadores de estado, prefeitos de capitais, de estâncias hidrominerais e cidades consideradas áreas de segurança nacional. Faltava, então, dispor de um instrumento adequado para manter sob controle, mesmo que *a posteriori,* os prefeitos eleitos diretamente pelo voto popular. Cumprindo essa finalidade, o DL 201 / 67 estabeleceu, comprecisão, 15 tipos de condutas penais, desde as mais típicas, como peculato[79], a outras irregularidades político-administrativas de menor potencial ofensivo. Atendendo à sanha moralizadora dos militares, o DL 201 fechou o cerco aos prefeitos e de modo severo estipulou pena de reclusão de dois a doze anos (no caso de peculato) e de três meses a três anos nos demais crimes (art.1° § 1°.). De se registrar que, como o § 1°. do art. 1°. definiu tais crimes como sendo de ação pública, o Ministério Público detém o monopólio da acusação criminal nesses casos.

Outro aspecto importantíssimo do DL 201 / 67 é que o prefeito pode ser levado a julgamento independente de autorização da Câmara Municipal, o que nos remete ao segundo fator.

b. A Questão das Imunidades no Município

O DL 201 / 67 dispensou a autorização da Câmara de Vereadores e a Constituição de 1988 não fez questão de mudar isso. À exemplo do que ocorre com os vereadores, que não gozam de imunidade parlamentar, também os prefeitos podem ser levados às barras da Justiça sem maiores formalidades, diferentemente do que ocorre com os ocupantes dos cargos executivos e legislativos estaduais e federais. Sem dúvida, isso vem facilitando o trabalho do Ministério Público.

O resultado global dessa arquitetura institucional é a ascendência do Ministério Público sobre o poder local. Enquanto o prefeito *municipal* não

[79] Apropriação, por parte do funcionário público, de dinheiro ou outros bens públicos ou particulares, que estão em sua posse em razão do cargo, ou desviá-los, em proveito próprio ou de outrem.

tem imunidade, o promotor de justiça local é braço de uma instituição *estadual* que goza de várias garantias institucionais para desempenhar suas atribuições. Cada vez mais a tradicional hipertrofia do executivo municipal, no comando de práticas clientelísticas, vai sendo abalada pela ação fiscalizadora dos promotores públicos que, usando das garantias institucionais do cargo, aventuram-se na ação política. Além disso, nas questões criminais, é muito comum, no interior, ouvir falar que o prefeito está sendo processado "lá *na capital",* o que sugere simbolicamente a submissão do poder municipal a uma força maior, que também pode vir de cima.

A centralidade do Ministério Público nos conflitos políticos municipais, daí decorrente, leva-nos ao terceiro fator explicativo da explosão do número de denúncias contra prefeitos.

c. Instrumento da Luta Política

Como diria Panebianco a propósito dessa experiência[80], a política sempre acaba suplantando o moralismo e retomando seu lugar, isto é, a canalização do conflito político para a esfera judicial — eminentemente moralizadora nesses casos — sofre o rebote da transformação dos instrumentos judiciais existentes em armas da guerra política. Segundo estimativas apontadas na tabela 2, 30% das denúncias contra prefeitos partem da Câmara Municipal ou de vereadores individuais. Às vezes resultado de Comissões Parlamentares de Inquérito, às vezes obra da oposição minoritária, o fato é que tem se tornado cada vez mais comum, entre as forças políticas municipais, o recurso à Procuradoria Geral de Justiça na guerra pelo poder local. Representações ao Ministério Público da capital rendem, no mínimo, aparição nos meios de comunicação e talvez alguns dividendos eleitorais no futuro. Quanto ao máximo, elas podem significar o afastamento definitivo do prefeito e, dependendo do crime, prisão e fim da carreira política no município. O recurso meramente político ao Ministério Público é responsável pelo grande número de denúncias arquivadas antes mesmo de serem oferecidas ao Tribunal. Andrade Neto

[80] PANEBIANCO, Angelo. "Evitar a Política?" *Novos Estudos* Cebrap, São Paulo, n. 45, julho de 1996, pp. 51-57.

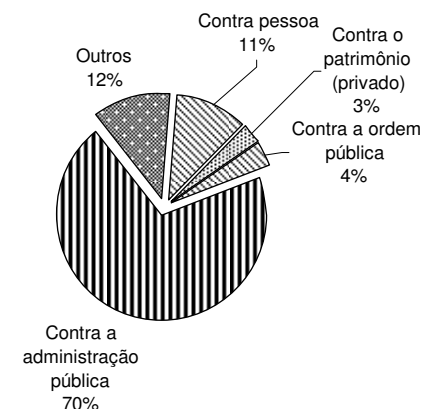
calcula que, para cada denúncia levada ao judiciário, quatro outras são arquivadas por falta de fundamento. Só em 1999 foram 596 arquivamentos.

TIPOS DE CRIMES

Com base nos dados disponibilizados para a pesquisa, pelo Setor de Apuração de Crimes de Prefeitos do MP paulista, foi possível classificar as denúncias oferecidas pelo Ministério Público segundo o tipo de crime praticado pelo prefeito. Entre 1994 e 1999, a PGJ ofereceu 519 denúncias (em alguns casos contra um mesmo prefeito). Para efeito de análise, nos casos em que a denúncia tratava de mais de um crime, considerou-se o mais importante deles. O gráfico 2 traz os resultados agregados.

Como era de se esperar, mais de 2/3 dos casos referem- se a crimes contra a administração pública. Estes serão tratados separadamente a seguir.

Entre os crimes praticados *contra a pessoa,* os mais frequentes são também relacionados ao jogo político, com destaque para os crimes de injúria, difamação e calúnia. Mas há também vários casos de lesão corporal e 5 casos de homicídio, envolvendo prefeitos de Santa Branca (1996), Vargem (1996), Mongaguá (1998), Monções (1999) e Cachoeira Paulista (1999). No caso de Monções, o ex-prefeito Edson Luiz Vieira (PFL) está preso sob acusação de ter mandado matar Fernando Ramirez (PSDB) em 1998. Ramirez era o prefeito na época e Vieira o vice. Os assassinos, que deram oito tiros no fazendeiro, confessaram o crime *e* indicaram Vieira como mandante. Ele chegou a assumir a cadeira de prefeito, mas foi preso assim que surgiram as denúncias, além de ter sido cassado pela Câmara. Monções tem aproximadamente 2.500 habitantes.

Gráfico 2 – Crimes praticados por prefeitos nas 519 denúncias oferecidas pela Procuradoria da Justiça de São Paulo entre 1994-

Fonte: Gráfico produzido a partir de dados coletados no Setor de Apuração de Crimes de Prefeitos do Ministério Público de São Paulo.

São relativamente poucos os crimes *contra o patrimônio (privado),* destacando-se dentre eles o de estelionato. Os crimes *contra a ordem pública* caracterizam-se por ofensa à paz pública, como disparo de arma de fogo e incitação ao crime (poucos casos), e por desrespeito à fé pública, com grande destaque para o crime de falsidade ideológica.

Com relação ao item *outros* (12%), cinco prefeitos foram processados por crime ambiental, na esteira da legislação recentemente introduzida e que criminalizou as lesões ambientais. Mas o que se destaca nesse item (com 11% em relação ao *total* de denúncias) são os processos contra prefeitos que se negaram a executar a lei (federal, estadual ou municipal) ou cumprir ordem judicial. O caso mais frequente diz respeito a conflitos com o legislativo municipal que levam os prefeitos a deixar de repassar o *duodécimo,* isto é, a parcela mensal de recursos destinada à Câmara e que está definida na lei orçamentária do município. Deve-se notar que há casos em que o prefeito não age de má fé, mas por razões

orçamentárias ou por discricionariedade administrativa, ele toma a decisão de descumprir a lei ou a ordem judicial. Entretanto, se o Ministério Público local for vigilante e os opositores políticos do prefeito reclamarem "justiça", dificilmente o prefeito passará impune.

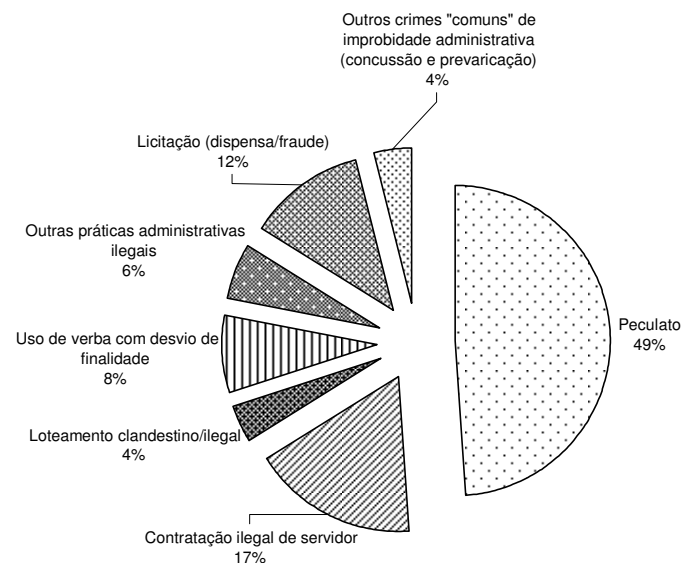
OS CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Como mostrou o gráfico 2, 70% dos casos dizem respeito a crimes contra a administração pública propriamente dita. O gráfico 3 distingue seus diversos subtipos[81].

Quase metade das denúncias oferecidas pela PGJ se refere ao crime de peculato (49%). De fato, a apropriação de bens em razão do cargo é aquilo que poderíamos chamar de crime comum entre os administradores públicos. Tal prática criminosa sempre marcou a vida pública brasileira e o anedotário político está repleto de casos escandalosos. Na mesma linha do peculato, 4% das denúncias se refere a outros crimes comuns entre os prefeitos, tais como concussão e prevaricação.

Os demais subtipos apontados no gráfico 3 merecem comentários específicos.

[81] Dos 364 casos que perfazem 70% do total de denúncias, 9 foram excluídos por terem sido praticados por prefeitos na condição de simples particulares e não em função do cargo (7 casos de desacato a autoridade e 2 casos de dano ao patrimônio público). Assim, o gráfico 3 trabalha com um total de 355 casos.

Gráfico 3 – Crimes praticados por prefeitos contra a administração pública(355)

Fonte: Gráfico produzido a partir de dados coletados no Setor de Apuração de Crimes de Prefeitos do Ministério Público de São Paulo.

Em segundo lugar, com 17% dos casos, aparece *a contrai-ação ilegal de servidor.* Tal expediente é também tradicional na política brasileira e se constitui em um dos principais instrumentos de clientelismo, principalmente nos municípios onde os dispositivos legais que regulam o ingresso no funcionalismo bem como os que definem as carreiras são mais frágeis, facilitando a nomeação política de servidores públicos. Nos últimos anos, entretanto, a crise fiscal do Estado brasileiro impôs a necessidade de controle mais rigoroso sobre os gastos públicos, incluindo-se aí os municípios e suas folhas de pagamento. A contratação generosa de funcionários, antes facilitada pela abundância de recursos no setor público, vem sendo cada vez mais condenada e reprimida, muitas vezes a contra gosto das elites políticas locais e estaduais. Não se trata de dizer que também o Ministério Público se transformou em agente do ajuste fiscal do

Estado, mas o fato é que ele se aproveita do clima geral e da pressão sobre a administração municipal para promover a fiscalização sobre a contratação ilegal de servidores. Sem falar que a escassez de recursos semeia a discórdia no interior das próprias elites locais, precipitando o "denuncismo" político contra funcionários apadrinhados por certas facções em detrimento de outras. Muitas vezes as denúncias que alimentam o Ministério Público partem do interior do próprio *establishment* político municipal, que se cindiu na disputa por recursos cada vez mais escassos.

A *licitação (dispensa ou fraude),* motivo de 12% das denúncias, é outro ponto nevrálgico e bastante conhecido da administração pública no Brasil. Enquanto o peculato parece um crime primário e a contratação ilegal de servidores um artifício menos rentável em termos econômicos (seu maior retorno é eleitoral), é na compra de materiais e contratação de obras e serviços que o ocupante do cargo público tem chance de fazer dinheiro grosso. Da mesma forma, a atual escassez de recursos diminui a margem de manipulação desses processos, sem falar na legislação que tem avançado no sentido de estabelecer princípios mais rigorosos para as licitações e contratos públicos, destacando-se a criminalização dos atos lesivos e a atribuição de importante papel fiscalizador ao Ministério Público[82]. Promotores e procuradores sabem que a licitação faz o ladrão, digo, que a licitação é uma boa oportunidade para manobras e fraudes, e por isso eles têm dado absoluta prioridade ao controle da improbidade administrativa nessa área, seja através de ações civis públicas, seja através de ações penais.

Outra prática clientelística bastante comum no interior é a exploração da questão habitacional da população de baixa renda. A construção de casas populares costuma render grandes dividendos eleitorais, além de propiciar a administradores e empreiteiras uma boa oportunidade para transação de propina e outras fraudes. Uma delas é a do *loteamento ilegal,* responsável por 4% das denúncias contra prefeitos. Ou seja, sequer o parcelamento do solo destinado a construções populares está dentro da lei e, desde dezembro de 1979 (Lei 6766), isso é crime.

O quarto tipo mais comum, de denúncia criminal contra prefeitos, confirma a nova interface existente entre as instituições de justiça e o

[82] Passo importante nesse sentido foi a regulamentação do art. 37, XXI da Constituição Federal (que trata da licitação pública), através da Lei 8666, de 21 de junho de 1993.

sistema político no Brasil. O *uso de verba com desvio de finalidade* situa-se naquela fronteira entre a discricionariedade administrativa e o crime. De um lado, o desvio, por si só, é considerado crime pela lei, não importando se ele causou dano ao patrimônio público ou não. De outro, muitas vezes a mudança do destino da verba é perfeitamente justificável, em termos administrativos. Em outras palavras, um prefeito que toma a decisão de desviar verbas da educação, previstas na lei orçamentária, para a área de transporte cometeu um crime passível de prisão e perda dos direitos políticos ou simplesmente utilizou-se da discricionariedade inerente ao cargo para o qual foi eleito? É evidente que se espera do Ministério Público, nesses casos, o bom senso de denunciar apenas os casos em que o desvio da verba tenha significado grave prejuízo ao interesse público. Novamente, voltamos à questão da independência funcional do membro do Ministério Público que se vê limitado apenas por sua consciência e pela lei.

As ações do MP nessa área têm enorme potencial de crescimento, justamente porque incidem sobre uma das mais graves deficiências do sistema político brasileiro: a baixa *responsividade* e a inexistência de mecanismos eficientes de prestação de contas. O campo de atuação é vasto e a sociedade não tem faltado com o apoio, pois além de tudo a ação judicial contra os políticos goza de uma vantagem incomparável: a punição prometida não terá lugar (incerto) nas urnas, como ocorre no modelo democrático tradicional, mas terá lugar, quem sabe, na cadeia.

A DIMENSÃO PARTIDÁRIA NAS DENÚNCIAS CONTRA PREFEITOS

Quanto à dimensão partidária do problema, não é possível saber, a partir das denúncias contra prefeitos, se certos partidos são mais denunciados do que outros porque praticam mais crimes, ou se aparentemente têm mais criminosos em seus quadros justamente porque são mais denunciados. Seja como for, o fato é que a análise da distribuição partidária das denúncias, feitas pelo Ministério Público, revelou significativas diferenças entre os partidos políticos em São Paulo.

Para efeito de análise, a tabela 3 compara o peso relativo de cada partido no âmbito municipal (considerando a soma dos prefeitos eleitos em 1988,92 e 96) com o número de prefeitos processados pelo Ministério Público no mesmo período. Excluiu-se da análise os pequenos partidos que

não conseguiram, na soma das eleições municipais de 1988 a 1996, pelo menos 1% do total de prefeitos eleitos nesse período.

O "desempenho criminal", digamos assim, dos partidos políticos não pode ser explicado por uma única variável. Na verdade, a hipótese mais plausível parece ser a combinação de pelo menos duas variáveis: a posição do partido no espectro ideológico conjugada com seu tamanho individual ou em coligação com outros.

Tabela 3 – Relação entre prefeitos eleitos e prefeitos processados, por partido (1998-1996)

PARTIDO	PREFEITOS ELEITOS (A)	PREFEITOS PROCESSADOS (B)	A/B (%)
PRN	19	9	47%
PDT	53	18	34%
PSD	66	14	21%
PL	77	14	18%
PMDB	590	105	18%
PFL	310	53	17%
PTB	166	26	16%
PDS /PPB	168	24	14%
PSDB	276	28	10%
PT	38	1	3%
TOTAL	1763	292(*)	17%

(*) Considerados os prefeitos individuais e não o número de denúncias, pois há casos de prefeitos processados mais de uma vez.
Fonte: Tabela produzida a partir de dados coletados no Setor de Apuração de Crimes de Prefeitos do Ministério Público de São Paulo. Resultados eleitorais do período e informações sobre a dimensão partidária foram coletados em diversas fontes, especialmente Fundação SEADE.

Em média, 17% dos prefeitos eleitos entre 1988 e 1996 foram processados pelo Ministério Público. Nosso ponto de referência deve ser o PMDB, pois é ele quem puxa essa média pelo fato de ser responsável por 1 /3 dos prefeitos eleitos nesse período. Se adotarmos então o caso do PMDB como um padrão médio, podemos notar que os demais partidos se aproximam ou se distanciam da média de 17% em função de uma combinação da posição ideológica com o tamanho que apresentam. Em linhas gerais, partidos maiores como PMDB, PFL, PTB e PPB tendem a girar em torno da média de 17%, enquanto os partidos menores PT, PRN e PDT se distanciam radicalmente dela, para cima ou para baixo. Essa primeira diferença salta aos olhos. No caso do PT, apenas um de seus prefeitos eleitos foi denunciado criminalmente pelo Ministério Público[83]. No caso do PRN, praticamente 50% dos seus prefeitos foram denunciados no mesmo período e, no caso do PDT, verificou-se o dobro da média (34%).

Por que partidos maiores se aproximam da média de 17% enquanto os menores ocupam as extremidades? Em parte, porque as agremiações maiores e tradicionais são capazes de domesticar melhor a política local, evitando assim que o conflito político transborde para além das fronteiras municipais. Já no que diz respeito aos partidos menores, como PRN e PDT, sabe-se que em São Paulo são siglas ocupadas geralmente por candidatos sem muito lastro político. Quando eleitos, quase sempre amargam oposição majoritária no legislativo e sofrem pressão dos partidos tradicionais derrotados. Para completar, nos casos em que despertam a hostilidade da opinião pública, caminham para o isolamento político e se tornam frágeis. As consequências mais comuns nesses casos são a tentativa de *impeachment* pela Câmara (cada vez mais frequente no interior) ou a ação judicial por intermédio do Ministério Público, que também pode resultar em afastamento do prefeito. O ataque judicial a esses partidos — PRN e PDT — pode ser considerado um dos motivos pelos quais eles não conseguiram se viabilizar em São Paulo. O caso do PRN mais se assemelha a um fuzilamento. Tudo ocorreu muito rápido: dos seus 19 prefeitos eleitos, todos em 1992, nove foram processados criminalmente pelo Ministério Público paulista, na esteira do *impeachment* de Collor. Em 1996, o PRN não elegeu

[83] Foi o caso de Adauto Aparecido Scardoelli, de Matão, eleito em 1996 e processado por ter dispensado irregularmente a realização de licitação no município.

nenhum prefeito no estado. A história do PDT paulista é um tanto mais complexa. No início, o partido de Brizola até chegou a esboçar uma feição ideológica de esquerda, mas não sobreviveu à sombra, inicialmente, do forte PMDB e, logo depois, do PT. O partido ainda passaria pelas mãos de Adhemar de Barros Filho que, segundo Kinzo, até conseguiu "implantar diretórios municipaísem quase todos os municípios paulistas", mas daí em diante nunca deixou de ser mero veículo eleitoral de lideranças sem espaço nas agremiações tradicionais[84]. O ataque judicial ao PDT é proporcional ao seu desempenho eleitoral. Em 1988, o partido conseguiu eleger dezenove prefeitos e quase 50% (9) deles foram denunciados. Em 1992, seu desempenho foi muito fraco, elegendo apenas oito prefeitos, um dos quais foi processado (12%). Em 1996, o partido voltou a crescer e conquistou 26 prefeituras. Até meados de 1999, oito prefeitos já haviam sido processados (30%).

Dentre os partidos menores e de direita, PSD e PL parecem exceções pois estão bem próximos da média, com 21% e 18%, respectivamente. Na verdade, PSD e PL não são partidos que agem sozinhos, como PRN e PDT. Pode-se dizer que, em São Paulo, estas siglas funcionam como apêndices ou sublegendas de partidos grandes, utilizados estrategicamente para acomodar lideranças locais rivais sob um mesmo guarda chuva político. Nesse sentido, passada a promissora fase capitaneada por Afif Domingos, quando "o PL parecia despontar como um partido realmente novo, direcionado para o empresariado moderno, sendo mesmo apelidado de 'PT dos empresários'"[85], o partido acabou sucumbindo em São Paulo e seu espólio é acionado a cada eleição pelo PFL ou pelo PPB de Paulo Maluf. O PSD recebeu tratamento mais especial durante esse período, funcionando como auxiliar político do PMDB na gestão do governador Luiz Antonio Fleury (1990-1994). O ex-governador paulista tomou conta da sigla, tanto que 68% dos prefeitos eleitos pelo partido nas três últimas eleições concentram-se no pleito de 1992, época em que Fleury comandava o Palácio dos Bandeirantes. Enfim, funcionando como satélites políticos e eleitorais dos grandes partidos, PL e PSD também foram atraídos para a mesma órbita de criminalização política na qual se encontram PFL, PPB e PMDB, nem para cima, nem mais para baixo.

---

[84] KINZO, Maria D'Alva Gil. *Radiografia do quadro partidário brasileiro.São* Paulo, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1993, p. 54.
[85] *Idem,* p. 65.

E o que dizer do PT? Como partido pequeno, ele não estaria sujeito aos mesmos ou piores azares que destruíram o PRN ou ameaçam de morte o PDT em São Paulo? Colocar as coisas desse modo é desconsiderar a inegável diferença do PT em relação aos demais partidos. Sua origem histórica, seu perfil ideológico de esquerda, seu engajamento em defesa da coisa pública conferem ao PT uma integridade moral presumida. De fato, enquanto no imaginário político os outros partidos são desonestos até que se prove o contrário, o PT goza da presunção de honestidade, até que alguém prove o contrário. Mas incluir a feição ideológica do partido como variável explicativa do nosso problema é arriscado. Pode-se até arriscar o palpite de que, do ponto de vista da corrupção mais grosseira, PRN e PT são incomparáveis e não poderiam mesmo ter destinos idênticos. Mas há pouco enfatizei que a persecução criminal de prefeitos já deixou de ter como foco o crime comum ou a corrupção banal, para adentrar naquela área sensível que separa a discricionariedade administrativa do crime de responsabilidade. Ou seja, cada vez mais o Ministério Público é chamado a agir em casos nos quais não houve dano ao patrimônio, mas o simples descumprimento de norma legal, apoiado na discricionariedade inerente ao cargo. E como vimos, se o acusado for pequeno e estiver isolado no sistema político, aumentam as chances de a ação criminal ser levada adiante. Mas no caso do PT, embora suas administrações municipais estejam sempre provocando a ira oposicionista, a arma judicial não é acionada com a frequência que se poderia esperar. Daí, das duas uma, ou a esquerda é menos denunciada pelo Ministério Público porque é menos "delinquente" em termos políticos, ou é menos "delinquente" porque é menos denunciada pelo MP.

Quadro 4 – Câmaras municipais e escândalos de corrupção

Cidade	Escândalos de Corrupção na Câmara Municipal e Ações do ministério Público Local (1999).
Guarulhos [1.050.892 hab.]	Várias denúncias de corrupção e outras irregularidades atingem a Câmara Municipal e estão sendo investigadas pelo Ministério Público e pela Polícia. Em dezembro de 1999, alguns assessores e três vereadores chegaram a ser presos e depois liberados. Ao lado de São Paulo, o caso de Guarulhos pode ser considerado um dos maiores escândalos municipais do estado de São Paulo.
Embu [212.199 hab.]	Em junho de 1999, 18 dos 19 vereadores foram afastados do cargo por decisão judicial em Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público.
Ubatuba [58.268 hab.]	Em maio de 1999, os promotores de justiça da cidade pediram o afastamento de 10 dos 13 vereadores da Câmara Municipal, acusados de cobrar propina para aprovação de projetos.
Diadema [330.655 hab.]	Os 21 vereadores estão sendo processados pelo Ministério Público, através de Ação Civil Pública, por contratação de parentes, aumento irregular do número de funcionários e elevação de salários em até 77%. Cinquenta e três funcionários foram afastados por decisão da Justiça.
Amparo [57.157 hab.]	Através de Ação Civil Pública, o Ministério Público conseguiu reduzir de 17 para 9 o número de vereadores, fazendo aplicar a regra constitucional da proporcionalidade eleitores/vereadores.
Ilha Solteira [22.256 hab.]	O presidente da Câmara, Severo de Souza Filho (PPB) foi afastado da presidência pelos demais vereadores, depois de denúncia oferecida pelo Ministério Público à Justiça, acusando-o de contratação ilegal de empresa de seguro de vida, para vereadores e funcionários da Câmara. O vice-presidente que assumiu o cargo, Vinícius Martins Nascimento, também foi condenado posteriormente pela Justiça por ter acumulado indevidamente salários no período 1993-95. Fato insólito, no mês de junho, Souza Filho resistiu ao afastamento e a Câmara chegou a funcionar com dois presidentes.
Sorocaba [452.320 hab.]	O presidente da Câmara responde a processo por tentativa de suborno, e outros 9 vereadores estão sendo acusa- dos de improbidade administrativa na Justiça, por terem feito empréstimo de dinheiro da própria Câmara. A Ação Civil Pública foi movida pelo promotor público da cidade, Orlando Bastos Filho.
Carapicuíba [346.612 hab.]	Um vereador, condenado a 5 anos de prisão por tráfico de drogas, perdeu o mandato e teve seus direitos políticos suspensos.
Pedreira [33.442 hab.]	Em abril de 1999, o juiz da Comarca de Pedreira determinou uma redução de 70% nos salários dos 15 vereadores da Câmara Municipal (de R$2,5 mil para R$700,00), além de obriga-los a devolver a diferença recebida a mais nos últimos 28 meses. A ação foi movida pela Promotora de Justiça da Comarca.
Serra Negra [22.500 hab.]	Em junho de 1999, a Câmara Municipal reajustou o salário dos próprios vereadores em 473%, elevando-o de R$314,00 para R$1.800,00. A lei havia sido vetada pelo prefeito, mas os vereadores derrubaram o veto. Restou ao prefeito recorrer ao Ministério Público, que ingressou com pedido de medida liminar contra o aumento.

Cidade	Escândalos de Corrupção na Câmara Municipal e Ações do ministério Público Local (1999)
São Sebastião [48.080 hab.]	Os vereadores Nivio Faustino (PMDB) e Ivonildes Santos Lima (sem partido) foram afastados do cargo por decisão judicial, em ação movida pelo promotor de justiça da cidade, Roberto Mendes de Freitas Jr. Os dois são acusados de pedirem dinheiro para aprovar projeto de lei.
Taboão da Serra [192.242 hab.]	Através de duas ações civis públicas, o promotor de justiça da Cidadania, Luiz Sérgio Catani, acusa vereadores da cidade de participarem em falsos congressos durante os anos de 1995, 96 e 97. São 16 parlamentares da legislatura 1992-96 e 12 da legislatura 1996-00. Destes, 6 reeleitos em 1996 são acusados em ambos os processos. So no ano de 1997, os doze vereadores participaram de 11 congressos em 8 meses. Em agosto de 1999, a juíza da2'. Vara da Comarca de Taboão da Serra determinou a indisponibilidade dos bens dos vereadores, tendo em vista o valor envolvido nas duas ações: R$ 809.200,00 dos recursos da Câmara foram gastos com as viagens fraudulentas. Dos doze acusados na atual legislatura, 3 são do PTB, 3 do PSDB, 3 do PSD e 2 do PPB. Dos que não participaram do esquema, 2 são do PSDB e 1 do PMDB.
Osasco [647.829 hab.]	O promotor de justiça Wellinton Luiz Daher promove ação civil pública contra 20 dos 21 vereadores da Câmara Municipal. Acusação: um jornal produzido pela Câmara em 1997 e 98, a título de informar a comunidade sobre as atividades parlamentares, descambou para a promoção pessoal dos vereadores, o que é proibido pela Constituição. Com a publicação da notícia no O *Estado de S. Paulo,* em 29/01/ 00, um leitor enviou para a redação cópias de um outro jornal, *O Diário de Osasco,* publicado em dezembro 1996 com o mesmo tipo de promoção pessoal dos vereadores, pago com dinheiro da Câmara. Entrevistados pelo *Estadão,* moradores da cidade disseram que "a política está virando sinônimo de corrupção. Não confio em vereador em lugar nenhum, muito menos em Osasco" ou, ainda, que "É preciso fechar a Câmara e começar tudo de novo."

Fonte: Jornais O Estado de S. Paulo, Folha de S. Paulo, O Vale Paraibano, Jornal A Semana (Ubatuba) e Fundação Seade.

O mesmo raciocínio, guardadas as devidas proporções, vale para o PSDB. Não tão à esquerda como o PT, não tão grande quanto o PMDB (no período), os tucanos estão a meio caminho de ambos, com 10% de seus prefeitos processados. O caso do PSDB requer cautela pois, do total de prefeitos eleitos pelo partido entre 1988 e 1996, 80% provém dessa última eleição. Assim, o partido encontra-se atualmente na vitrine e pode ser alvo fácil das ações judiciais, o que faria elevar o percentual de tucanos denunciados no futuro. De qualquer forma, entender o desempenho do PSDB até esse momento requer também decifrar o segredo escondido na variável ideológica, já que, sem dúvida, seu baixo grau de "criminalidade política" parece estar próximo do caso petista.

AS CÂMARAS MUNICIPAIS

A análise das denúncias de crimes praticados por prefeitos se viu facilitada pelo fato das informações estarem centralizadas em um único órgão do Ministério Público. No caso das câmaras municipais do interior, as ações judiciais cíveis e criminais contra vereadores podem ser propostas pelos promotores de justiça locais, o que amplia bastante as hipóteses de atuação do Ministério Público no combate à corrupção política, mas dificulta sobremaneira a informação e o conhecimento do que tem sido feito nesse sentido.

Outra limitação da pesquisa relacionada às ações do Ministério Público sobre o legislativo local é que, no curso de um mesmo escândalo, vereadores podem ser cassados e, com base em liminares concedidas pela Justiça, retornam aos cargos logo em seguida. Outros chegam a ser presos e depois liberados; alguns renunciam. Ou seja, é difícil obter uma fotografia precisa de algo que está em constante movimento.

O quadro 4, resultado de pesquisa em jornais da capital e do interior no ano de 1999, relaciona alguns casos exemplares do que vem ocorrendo nos municípios do estado de São Paulo. Em que pese suas limitações, ele é suficiente para mostrar como o Ministério Público tem tomado iniciativas importantes e, em alguns casos, extremamente inovadoras, no combate à improbidade administrativa.

Do ponto de vista da improbidade administrativa, as ocorrências mais comuns entre vereadores são a exigência de propina para aprovação de

projetos de lei e a malversação dos recursos financeiros da própria Câmara. O primeiro problema é bastante conhecido: trata-se de uma versão mais grosseira do "é dando que se recebe" pois, nesse caso, os parlamentares recebem em espécie e não de modo indireto como o controle de cargos ou a liberação de recursos para sua base eleitoral. Mas a chantagem não ocorre apenas com o chefe do executivo. Às vezes ela incide sobre os próprios particulares, normalmente empresas, destinatárias principais da mudança legislativa[86]. O episódio que precipitou a crise municipal em Ubatuba, por exemplo, foi a prisão, em praça pública, de um vereador recebendo propina de comerciantes como recompensa antecipada pela aprovação de um projeto de lei.

Outro crime comum entre vereadores é a contratação superfaturada de obras e serviços para a Câmara Municipal. Reformas estruturais, serviços de manutenção, de taquigrafia, de limpeza e compra de materiais não passam por fiscalização adequada e dão sempre margem à manipulação dos contratos. Esse tipo de corrupção é praticado em municípios pequenos e grandes, não importa o tamanho: em Nova Independência, uma cidade de 2.200 habitantes, o presidente do Legislativo foi acusado por uma Comissão Especial de Inquérito de comprar café, açúcar, vassouras, detergente e papel higiênico em quantidade superior às necessidades da Câmara, levando pra casa o excedente. No total, o desfalque de dois anos de irregularidades teria dado um prejuízo de R$ 20 mi[87]. Em São Paulo, capital, o prédio da Câmara está em "reformas" desde 1990. Custos somados, daria para comprar outro prédio: R$ 24 milhões, com a possibilidade de serem necessários mais R$ 9 milhões para o "encerramento" das obra[88]. Em 1995, o vereador Chico Whitaker (PT) liderou investigação sobre a reforma e denunciou o superfaturamento de pelo menos R$ 3,6 milhões. Até hoje a questão não foi devidamente esclarecida e ninguém foi punido[89].

[86] Para uma descrição detalhada dos diversos tipos de corrupção e irregularidades que marcam as câmaras municipais, suas causas mais profundas e também os efeitos perversos que recaem sobre a sociedade, ver WITHAKER, Chico. *O Que é Vereador*. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1992.

[87] O Estado de S. Paulo, 25/3/99.

[88] Caderno Especial "Câmara Municipal S.A.". *O Estado de S. Paulo*, 11/4/99.

[89] Chico Whitaker, que deixou a atuação parlamentar e posteriormente liderou a campanha pelo projeto de lei de iniciativa popular sobre a moralização das campanhas eleitorais (já aprovado no Congresso Nacional), descreve no seu livro de 1992 os principais problemas

A frase do presidente da Câmara Municipal de Guarulhos, Oswaldo Celeste (PMDB), em conversa telefônica gravada com um de seus assessores (responsável pelo controle do esquema de propinas) dá a medida do campo aberto à corrupção e do chocante senso de impunidade: "sempre vai dar para tirar dinheiro de algum lugar[90]. Celeste e seu assessor estavam preocupados, nessa conversa, com as empresas contratadas pela Câmara e que estavam "inadimplentes" com o esquema de pagamento de propinas.

De fato, as oportunidades são muitas, mas a impunidade vem sendo ameaçada pela atuação do Ministério Público local, às vezes em colaboração com outros agentes e instituições (Polícia, Tribunal de Contas do Estado e mesmo Associações Civis e cidadãos na condição de denunciantes). E na visão dos promotores, mais importante do que a punição efetiva — aquela que termina na cadeia — é o efeito exemplar que a apuração de escândalos municipais de corrupção tem sobre a "classe política" e a comunidade local, seja reduzindo os espaços de malversação dos recursos públicos, seja chamando a atenção da sociedade para os esquemas de corrupção existentes e a necessidade de combatê-los.

Nos casos listados acima, o Ministério Público ou é agente principal ou um coadjuvante importante do processo de apuração dos escândalos. Em várias situações, é o promotor de justiça local quem toma a iniciativa de investigar: ele solicita informações, instaura inquérito civil, apura responsabilidades e denuncia o caso à Justiça. Suas ações ganham rapidamente dimensão política e às vezes ensejam a instalação de CPIs ou, em casos extremos, a cassação imediata dos vereadores envolvidos. A questão da iniciativa é importante pois muitas vezes a corrupção no legislativo se alastra de tal modo que só mesmo um agente externo é capaz de furar o bloqueio. Mesmo os casos que não começam pelas mãos do Ministério Público local acabam passando por ele, pois ele reúne as atribuições de persecução cível e criminal dos atos de improbidade

que afetam o funcionamento do poder legislativo. Vale à pena reproduzir as últimas palavras do livro: "Tudo isso [mudanças na Câmara] será, no entanto, possível apenas se a própria sociedade assumir que a continuidade democrática é essencial, que para isso a credibilidade dos Parlamentos é decisiva, que essa credibilidade depende de reformas nesses Parlamentos, além da elevação do nível político de seus membros, e que essas mudanças só ocorrerão pela pressão da própria sociedade, mm- pendo os muros que a isolam de seus representantes". WHITAKER, Chico. *O Que é Vereador*. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1992, p. 84.

[90] *O Estado de São Paulo*, 3/8/99.

administrativa, sem falar na sua crescente legitimidade perante a opinião pública, como agente fiscalizador do poder público. Detalhes dos casos de Embu, Guarulhos e Ubatuba podem ilustrar melhor esse ponto.

No município de Embu, 18 dos 19 vereadores foram afastados do cargo por decisão da Justiça em junho de 1999, sob acusação de desvio de verbas e participação em falsos congressos em cidades turísticas. O Ministério Público, autor da ação civil pública, investigava o caso desde outubro de 1997. A denúncia contra os dezoito parlamentares partiu de um vereador do PT, Geraldo Leite da Cruz, e correu de modo sigiloso na Justiça. Dos dezoito afastados, 4 eram do PSD, 3 do PSDB, 3 do PMDB, 3 do PDT, 2 do PFL, 2 do PTB e 1 do PC do B. Além dos vereadores, oito funcionários também foram relacionados na ação. Paralelamente, uma ação criminal acusa vários deles por formação de quadrilha, peculato e falsidade ideológica.

Em Guarulhos, doze vereadores foram acusados de concussão ao exigirem pagamento de propina ao prefeito em exercício, Jovino Cândido (PV), para votar o *impeachment* do titular do cargo, Néfi Tales, no final de 1998. A denúncia partiu do deputado estadual Elói Pietá (PT) e foi levada ao Ministério Público. No decorrer das investigações, uma série de outros crimes de corrupção veio à tona, fazendo de Guarulhos um caso tão ou mais grave do que a *Máfia dos Fiscais* na capital. Em julho de 1999, um dos vereadores acusados, Toninho Magalhães (PMDB), reclamando inocência, suicidou-se com um tiro na cabeça. Passados seis meses de investigação, três vereadores e alguns assessores foram presos preventivamente (um outro vereador estava foragido), e os jornais estamparam fotos dos parlamentares subindo no camburão. Como registrou positivamente o editorial do *Estadão,* "Justiça em Guarulhos", em 10/12 / 99: "Seis meses após as denúncias, vereadores começam a ser presos, sob aplausos dos guarulhenses. Afinal, esse deveria ser sempre o destino daqueles que usam seus cargos para se locupletar com verbas públicas". Dias depois da prisão, o desembargador do Tribunal de Justiça, Djalma Lofrano, concedeu *habeas corpus* a todos eles, alegando que a prisão era prematura e que os acusados não tinham tido amplo direito de defesa. A decisão do desembargador beneficiou inclusive Oswaldo Celeste, presidente da Câmara e autor da célebre frase — "sempre vai dar para tirar dinheiro de algum lugar."

Em Ubatuba, no mês de abril de 1999, o vereador David Praxedes (PMDB) entregou ao Ministério Público local denúncia contra dez outros vereadores da cidade. Praxedes estava afastado do cargo desde fevereiro de 1998 e chegou a ficar preso por alguns dias. O vereador do PMBD fora flagrado, em plena praça pública, recebendo propina de comerciantes para fazer aprovar um projeto de lei que regulamentava o serviço de mototáxi na cidade. No ostracismo e dizendo-se traído por seus colegas de Câmara, Praxedes decidiu abrir o jogo. Durante o período em que esteve afastado, reuniu provas de esquemas de corrupção na Câmara, envolvendo ele próprio e outros 10 parlamentares, e entregou tudo ao Ministério Público. Ubatuba tem 13 vereadores.

O escândalo tomou conta da cidade. No mês de maio, o Legislativo municipal foi provocado a votar duas vezes a instalação de uma CPI para investigar as denúncias feitas por Praxedes. Na segunda votação, a rejeição da proposta ocorreu sob protestos de vários cidadãos que compareceram à sessão, incluindo os três promotores de justiça da cidade. Dias depois, o Ministério Público ingressou na Justiça pedindo a anulação da decisão e que os dez vereadores denunciados fossem impedidos de votar novos pedidos de CPI. Mais do que isso, o Ministério Público pediu ao juiz que os envolvidos fossem substituídos pelos segundos suplentes. De acordo com a promotora Eliana Faleiros Vendramini, uma das signatárias da ação, "nem os vereadores e nem os primeiros suplentes poderiam votar porque têm interesse pessoais no processo[91]. A iniciativa do Ministério Público causou grande confusão pois, além de tentar interferir nos assuntos internos da Câmara, buscava uma medida absolutamente inédita na história do legislativo brasileiro: o impedimento de quase todos os titulares e a inversão da linha sucessória, com a substituição sendo feita pelos segundos suplentes e não pelos primeiros.

O Juiz da P. Vara de Ubatuba, Adugar Quirino de Souza Jr., deferiu parcialmente o pedido dos promotores de justiça, afastando liminarmente os dez vereadores mas convocando os primeiros suplentes, ao invés do que pedia o Ministério Público. Souza Jr. alegou que a questão do interesse dos suplentes em votar a cassação dos titulares era algo muito subjetivo e que a decisão judicial não teria como avaliar essa questão. Caberia aos próprios

[91] Jornal *O Vale Paraibano,* 20 de maio de 1999.
http://www.valeparaibano.com.br/valfrpes.htm.

suplentes declararem-se impedidos de tomar posse e votar o afastamento dos titulares[92]. O advogado do grupo dos 10, Alberto Rollo (o mesmo que defendeu Hanna Garib em São Paulo), entrou com recurso no Tribunal de Justiça e conseguiu a suspensão da liminar concedida em primeira instância[93]. Em julho de 1999, temendo a cassação do mandato, Praxedes renunciou ao cargo. Ao final, nenhuma CPI foi instalada. O processo na justiça contra os demais vereadores continua em andamento, sob o comando do Ministério Público. Para completar a confusão local, também o prefeito municipal foi afastado do cargo no final de 1999, por decisão do TJ em recurso apresentado pelos promotores locais, no curso de uma ação civil pública derrotada em primeira instância[94].

A crescente judicialização dos conflitos políticos municipais ocorre em grande medida pela atuação engajada dos promotores de justiça locais. Enfrentando as artimanhas do jogo político e os freios impostos pelo Judiciário, o Ministério Público esforça-se por dar vazão ao desejo popular de "justiçamento" da classe política, ao mesmo tempo em que tenta evitar a transformação de si mesmo em joguete nas mãos dos partidos e grupos políticos locais. Até que ponto a integridade institucional do Ministério Público resistirá a essas mais diversas pressões é difícil prever. Seja como for, a sociedade já descobriu seu potencial de atuação e clama pela sua presença efetiva na vida política do interior, como demonstra o sugestivo editorial do jornal *Debate,* de Santa Cruz do Rio Pardo, de 11 de abril de 1999, intitulado "Por quê só um Blat?". Em tom eloquente, o editorial remonta os acontecimentos da *Máfia dos Fiscais* na capital e atribui o sucesso das investigações ao Ministério Público, especialmente ao Procurador Geral de Justiça, Luiz Antonio Marrey, por ter designado aguerridos promotores para integrar o Gaeco. Destaque maior ainda recebe José Carlos Blat, "que enfrenta com desassombro ameaças físicas e chantagens, mas não se desvia do cumprimento do dever." Mas em seguida, o editorial pergunta: "Será que o procurador Marrey elegeu só o município da capital para descortinar o mundo caviloso da corrupção? Ou ele ignora o

[92] Jornal *O Vale Paraibano,* 27 de maio de 1999.
http://www.valeparaibano.com.br/valfrpes.htm.
[93] Jornal *O Vale Paraibano,* 10 de junho de 1999.
http:/ /www.valeparaibano.com.br/valfrpes.hhn.
[94] Jornal *A Semana,* Ubatuba, jan/ 2000.
http://www.jornalasemana.com.br/edicao60/materia0.htm.

conluio safado que interrompe as aspirações da maioria das comunidades do interior?" A conclusão do jornal é que Marrey precisa alertar também os promotores do interior para que assumam seus deveres constitucionais e sigam o exemplo dos promotores da capital: "só assim provará que a Procuradoria não é constituída só de um José Carlos Blat".

O MINISTÉRIO PÚBLICO NA PARAÍBA

Rosângela Batista Cavalcanti

INTRODUÇÃO

O Ministério Público talvez tenha sido a instituição que mais se modificou do ponto de vista da nova organização constitucional brasileira e, por isso mesmo, ainda está tentando se firmar interna e externamente. Como afirma o ex-ProcuradorGeral de Justiça de São Paulo, suas novas atribuições "trazem ao MP um campo ainda não bem delimitado, um campo de trabalho no qual nós ainda estamos tateando; é um campo historicamente recente" (em Sadek, 1997, p. 9). Some-se a este fato as diferenças marcantes, ressaltadas por alguns analistas da instituição, entre os tipos de trabalhos empreendidos pelos integrantes do órgão nos vários estados da federação. Como observa Grinover: "O modelo de Ministério Público que existe em São Paulo ou no estado do Paraná, por exemplo, não é uma realidade em todo o território nacional. [...] Nem todos os MPs são tão independentes e autônomos como poderiam ser" (em Sadek, 1997, p. 13).

Partindo destes pressupostos, elegemos o Ministério Público (MP) do estado da Paraíba como objeto de análise, cuja escolha também deveu-se a três fatores fundamentais.

Em primeiro lugar, dados socioeconômicos indicam que o estado da Paraíba apresenta, no contexto federativo brasileiro, acentuado grau de pobreza e de desigualdade social. Em uma área de 56.584,6 km2, a Paraíba possui uma população de 3.353.624 habitantes, sendo que 68% desses habitantes localizam-se na área urbana e 32% na zona rural. As mulheres correspondem a 52,25% e os homens a 47,75% do total da população. Enquanto a expectativa de vida no Brasil é de 68 anos, no estado da Paraíba a média é de 60 anos. A remuneração média do brasileiro economicamente ativo é de 5,75 salários mínimos, já na Paraíba esta média cai para 3,8 salários mínimos. Os dados referentes ao nível de escolaridade também apresentam diferenças significativas nesta comparação: no Brasil, a porcentagem das pessoas acima de 10 anos de idade que possuem 8 anos de estudo é de 8,25%, e na Paraíba é de apenas 4,63% (IBGE, dados de 1998). Acrescentem-se a estes dados repetidas notícias de violação de direitos

veiculadas pela imprensa local[1]— como, por exemplo, violência policial; exploração de menores; violência contra mulheres, idosos e crianças; discriminação racial; trabalho forçado e servidão em áreas rurais etc. Portanto, a rigor, a Paraíba constituiria um "terreno fértil" para a atuação de uma instituição com as características do Ministério Público, que se auto-define como "defensor" dos direitos do cidadão e da sociedade.

O segundo fator que contribuiu para a escolha do Ministério Público da Paraíba como objeto de estudo é que, comumente, pouca atenção é conferida à atuação do órgão nos estados pequenos. Por exemplo, existe um número maior de trabalhos publicados[2] acerca do MP de São Paulo do que sobre os de outros estados.

Finalmente, a justificativa para a investigação do Ministério Público desse estado deve-se à especulação, por parte de alguns integrantes da instituição em outros estados, de que essa instituição seria, frente aos demais MPs brasileiros, uma das mais sujeitas a pressões políticas e, portanto, apresentaria um baixo grau de autonomia, tanto em relação aos poderes de Estado quanto às forças privadas — fato que impediria uma atuação mais contundente e eficaz por parte de promotores e de procuradores de justiça daquele estado no que diz respeito às suas atividades de controle e fiscalização de eventuais atos de abuso de poder ou de defesa dos direitos coletivos da população.

DIFERENTES TIPOS DE ATUAÇÃO

O trabalho do Ministério Público tem que ser diário e constante. Se eu tiver contribuído para defender a dignidade de um único cidadão, considero que ganhei o dia.

Promotor de Justiça

Como afirmamos anteriormente, estudiosos têm procurado salientar as diferenças existentes entre os Ministérios Públicos dos estados

[1] Jornais pesquisados no período de abril de 1999 a fevereiro de 2000, *Correio da Paraíba* e O *Norte*.
[2] Ver MAZZILLI (1993); SADEK (1996); ARANTES (1997); MACEDO (1995) e SILVA (1996).

brasileiros, argumentando sobretudo que são percebidos distintos graus de autonomia entre eles. Aliás, não são apontadas apenas particularidades estaduais, mas, inclusive, distintas formas de atuação dentro da própria instituição.

Como enfatizado, o Ministério Público da Paraíba foi escolhido devido ao fato de que esta instituição seria, nesse contexto institucional, uma das mais sujeitas a pressões políticas. Entretanto, como veremos adiante, esta informação não pôde ser inteiramente comprovada, pois o MP paraibano tem movido cada vez mais ações contra prefeitos e outros agentes políticos por improbidade administrativa e outras irregularidades — acrescente-se que a maioria dos prefeitos e vereadores denunciados pertence ao partido do atual governador do estado (PMDB) que, como é sabido, conta com a prerrogativa de escolha do Procurador-Geral de Justiça.

Apesar da constatação de que existem algumas singularidades tanto nos discursos como na atuação dos integrantes do Ministério Público paraibano, não é possível identificar fortes pontos divergentes nos depoimentos da maioria dos entrevistados. A importância que a instituição a qual estão vinculados assumiu com a Carta de 1988 e a convicção da relevância de seu trabalho para a efetivação da cidadania são assuntos que estão presentes nos discursos de cada um deles. Alguns exemplos:

> Nós somos a última trincheira da cidadania. E o MP se propõe a promover e garantir a cidadania, trabalhando em todas as áreas, dentro de sua competência (Promotor de justiça — curadoria de defesa dos direitos do cidadão, abril de 1999, João Pessoa).

> A Constituição, não por acaso chamada de "Constituição cidadã", transformou ainda mais o ME Hoje em dia, o MP é a "casa do povo". Por isso temos credibilidade junto ao povo (Promotor de justiça da curadoria da infância e juventude, abril de 1999, João Pessoa).

A principal diferença é encontrada na forma de atuação que se acredita mais eficaz para a implementação dos direitos que compõem a cidadania. É mesmo possível identificar duas principais linhas de atuação. Enquanto alguns promotores estão convencidos de que a eficácia de sua atuação depende de um trabalho cotidiano e constante, dentro de sua área, mas lidando com questões variadas — seja recebendo as queixas da população em seu gabinete, seja visitando asilos para idosos, creches, escolas, hospitais e centros de saúde-, outros optam por empenhar quase

todo o seu tempo em cuidar de um único assunto — como são os casos daqueles que elegem "perseguir" somente uma questão, por exemplo, dos "meninos de rua" (curador da infância e da juventude) ou dos "abatedouros clandestinos" (curador do meio-ambiente). Para o primeiro grupo, as prioridades são estabelecidas diariamente. Já o segundo grupo costuma dedicar-se, durante um longo período, quase exclusivamente a uma única questão, considerada urgente ou estratégica.

O promotor de justiça responsável pela Curadoria de Defesa dos Direitos do Cidadão[3] pertence ao primeiro grupo. Orgulhoso de suas atividades, ele afirma que lida diariamente com uma gama variada de conflitos: abandono e maus tratos de idosos, casos de discriminação racial, falsificação de medicamentos, negligência médica, dificuldades de acesso de portadores de deficiência etc. Faz questão de frisar que o seu trabalho é "preventivo" e não apenas "punitivo":

> A Curadoria de Defesa dos Direitos do Cidadão trabalha de forma conscientizadora e preventiva, buscando o êxito, a qualidade de vida e a cidadania da pessoa. Nós buscamos informar as pessoas através de cartilhas, manuais, seminários, palestras, reuniões, encontros. Nós também utilizamos muito os meios de comunicação para informar o cidadão sobre temas de seu interesse (Promotor de justiça, abril de 1999, João Pessoa).

Outro ponto alto de seu trabalho, segundo ele, são as "parcerias" e os "convênios". Através de seu depoimento, percebe-se que ele dá grande importância à articulação com organismos governamentais e não-governamentais:

> Aqui, na Paraíba, nós não trabalhamos sozinhos, mas em parceria com órgãos da União, do estado e dos municípios, e também com associações da sociedade civil, como o movimento negro, o "8 de Março" (Movimento de Mulheres) etc.

Um exemplo de "convênio" é o estabelecido entre o Ministério Público e o Movimento de Ação Negra (Movane). Abaixo, um dos itens da proposta encaminhada pelo movimento e que foi "prontamente acolhida" pelo promotor da Curadoria de Defesa dos Direitos do Cidadão:

---

[3] O Ministério Público paraibano é dividido internamente em curadorias, estabelecidas de acordo com as várias áreas de atuação da instituição: consumidor, patrimônio público, meio-ambiente, infância e juventude e defesa dos direitos do cidadão.

> [...] como necessitamos de profissionais na área jurídica para a defesa e consecução dos direitos do cidadão e cidadã negros, propomos a realização de um convênio com o Ministério Público da Paraíba/ Curadoria de Defesa dos Cidadãos para suprir essa lacuna, enquanto nos responsabilizaremos pelo atendimento e pela orientação psicológica da pessoa agredida (João Pessoa, abril de 1999).

Dessa forma, todas as denúncias de discriminação recebidas pelo movimento são, hoje, encaminhadas para a curadoria. E, segundo o presidente do Movane, na medida do possível, quase todas as questões são discutidas em conjunto com os membros do movimento.

Dentre esses tipos de experiência, destaca-se também a "parceria" estabelecida entre o MP e o movimento de mulheres "8 de março". Neste caso, o promotor está treinando líderes comunitários de bairros carentes, as chamadas "promotoras populares", para tratar de questões relativas à violência contra a mulher idosa e, quando necessário, levar os casos ao conhecimento da curadoria. Segundo o curador, a Secretaria Nacional de Direitos Humanos do Ministério da Justiça aprovou o projeto e destinou uma verba que permitiu a sua viabilização.

O promotor responsável pela Curadoria da Infância e Juventude pertence ao grupo de promotores que escolhem, durante algum tempo, "perseguir" somente um problema, considerado urgente ou estratégico, visando solucioná-lo. Atualmente, está envolvido com a questão de crianças e adolescentes de rua. Para ele, esse problema é simultaneamente urgente e estratégico. Urgente porque "o número de crianças perambulando pelas ruas, cheirando cola e usando *crack,* cresce assustadoramente". Estratégico porque, retirando-se esses meninos e meninas das ruas, colabora-se para a diminuição da violência uma vez que esses adolescentes, segundo o promotor, "são responsáveis por uma grande quantidade dos pequenos roubos e crimes cometidos na capital paraibana".

> O MP estabeleceu convênio com a prefeitura e a Secretaria de Bem-Estar Social, visando realizar um levantamento das necessidades das crianças e dos adolescentes que perambulam pelas ruas. O levantamento permitiu a constatação das necessidades das famílias dos menores, com a finalidade de estes órgãos resolve-las. Mas existe também a irresponsabilidade dos pais, no limite, vamos abrir inquérito contra os país (Entrevista realizada em Campina Grande, abril de 1999).

O levantamento citado acima se baseou em entrevistas com pais e mães de meninos e meninas de rua e no acompanhamento de sua situação familiar. Nas entrevistas realizadas por assistentes sociais da Secretaria de Bem-Estar Social, constata-se que privilegiou-se a carência material das famílias como principal responsável pelo fato de os meninos encontrarem-se nas ruas. Um exemplo disso é o caso do pai que alegava não poder sustentar seus filhos e mantê-los na escola porque faltavam-lhe os instrumentos de trabalho para prosseguir com a sua atividade de pedreiro:

> Nesse caso, nos mobilizamos e conseguimos arrumar os instrumentos de trabalho para aquele pai. Depois disso, nós o alertamos que iríamos verificar se ele havia, de fato, retirado seus filhos da rua. Caso contrário, abriríamos inquérito contra ele.

O caráter assistencialista das ações é inegável e as soluções para o problema das crianças de rua são bastante discutíveis. Inclusive porque atribui-se grande parte da problemática dos meninos e meninas de rua a uma suposta negligência dos pais que, como é sabido, muitas vezes são vítimas da mesma situação social de abandono vivenciada por seus filhos.

Desde maio de 1998, a "grande tarefa" do curador do consumidor tem sido a apuração de fatos relacionados à formação de um cartel pelos proprietários de postos de gasolina na capital da Paraíba, que resultou na abertura de Inquérito Civil Público e posterior ajuizamento de Ação Civil Pública — que está tramitando na 6ª Vara Cível da capital. A denúncia apresentada pelo promotor foi redigida nos seguintes termos:

> [...] No curso de minuciosa e criteriosa investigação, restou configurado — consoante amplamente noticiado na imprensa e verificado por qualquer cidadão — que os empresários do setor de combustível, numa atuação concertada, urdida e desenvolvida pelos denunciados, elevavam e elevam os preços dos combustíveis de forma linear e uniforme, conduta esta que teve início no ano de 1998 e que perdura até a presente data, promovendo os imputados intensa equiparação de preços de revenda de combustíveis ao consumidor, desse modo eliminando a "livre concorrência", violentando as leis de mercado, periclitando a ordem econômica (bem constitucionalmente protegido — art. 170, CF), com a única e exclusiva finalidade de auferir margens de lucro excessivas e incompatíveis com a atividade comercial em análise, em prejuízo de toda a coletividade (Processo n. 20099031299-9).

Segundo o promotor, por pressões variadas, a desarticulação do cartel começou a ser observada antes mesmo do julgamento da ação:

> Por causa do relevante trabalho realizado pela Curadoria do Consumidor do Ministério Público estadual, juntamente com o Procon municipal, a sociedade civil organizada, os principais órgãos de imprensa e parlamentares — que reuniram forças para lutar contra o comportamento injurídico e aviltante dos denunciados, mediante campanhas de esclarecimento e boicotes—, verificou-se uma desarticulação dos acusados e de seu instrumento de pressão e manipulação: o SINDPETRO (Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo do Estado da Paraíba) (Entrevista realizada em João Pessoa, abril de 1999).

Apesar do tom deste depoimento sugerir uma harmoniosa parceria entre o MP e outros setores, esse foi mais um caso, de acordo com entrevistados não pertencentes à instituição, em que o órgão se viu obrigado a agir de forma mais contundente, devido a fortes pressões dos grupos prejudicados.

Atualmente, o "alvo principal" do curador do meio-ambiente são os abatedouros clandestinos:

> O Ministério Público já conseguiu fechar muitos abatedouros clandestinos, mesmo contra forças públicas e privadas (Campina Grande, abril de 1999).

Segundo esse promotor, nos últimos meses, a sua rotina tem sido realizar visitas aos abatedouros denunciados, para apurar irregularidades ou notificar os seus donos:

> Essa questão dos abatedouros clandestinos é de extrema importância. Já tivemos casos de morte provocada por carne contaminada. Tudo é feito sem o mínimo de higiene... e nunca se pensou em fiscalizar esses estabelecimentos (Campina Grande, abril de 1999).

Em todas as curadorias, grande parte das controvérsias é resolvida sem a necessidade de recorrer à via judicial. A maioria dos promotores foi unânime em afirmar que a intenção é "fazer o que for possível" para resolver os problemas por meio de acordos e negociações, evitando ajuizar ações:

> O nosso maior problema é o Judiciário, que é lento... O Judiciário é o lugar onde o Ministério Público encontra maior resistência. Eles

> demoram muito a dar tratamento às denúncias (João Pessoa, abril de 1999).
>
> O Judiciário é muito legalista, e a letra da lei nem sempre é justa (João Pessoa, abril de 1999).

Aliás, se existe uma avaliação comum a quase todos os procuradores e promotores é a de que o Judiciário constitui o maior obstáculo à atuação do Ministério Público.

A COMISSÃO DE COMBATE À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

> O Ministério Público da Paraíba está priorizando a área de improbidade administrativa porque isso é um clamor público. Não é uma luta deliberada contra prefeitos. [...] Como se pode falar de educação, saúde,se os recursos estão sendo desviados, locupletados?
>
> Procurador-Geral da Justiça

Um grupo específico de promotores se mostrou ainda mais empolgado com o seu novo papel e suas recentes atribuições, sobretudo no que diz respeito à fiscalização do poder público municipal.

Esses entrevistados — um procurador e cinco promotores — fazem parte da Comissão de Combate à Improbidade Administrativa. Essa comissão, de "caráter permanente", instituída pelo atual Procurador-Geral de Justiça em março de 1998, possui as seguintes atribuições:

1 – Combater a improbidade administrativa de agentes ou servidores públicos.

2 – Zelar pela legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade dos atos administrativos.

3 – Propor medidas adequadas para compelir os agentes e servidores públicos a ressarcir as lesões causadas ao patrimônio público.

4 – Receber obrigatoriamente informações da existência de procedimento administrativo ilícito.

5 – Praticar, por delegação de atribuições, todos os atos processuais de instrução, até alegações finais.

Interessante notar que o Ministério Público da Paraíba estabeleceu uma espécie de parceria informal com o Tribunal de Contas do Estado — órgão auxiliar do Legislativo —, que envia à comissão contas municipais "que tenham sido objeto de auditoria ou inspeção especial", além de realizar "diligências *in loco,* conduzidas e dirigidas por auditores do TCE e promotores de justiça, de forma harmônica e cordial".

Até abril de 1999, pouco mais de um ano de funcionamento da "comissão", os dados eram os seguintes:

- Denúncias recebidas em 1998: 175
- Denúncias recebidas até abril de 1999: 30
- Prefeitos denunciados com pedido de afastamento: 13
- Prefeitos já afastados pelo pleno do Tribunal de Justiça: 02
- Prefeitos condenados com prisão decretada: 10
- Prefeitos condenados e já cumprindo pena: 18
- Denúncias esperando recebimento pelo TJ há mais de 1 ano: 81
- Procedimentos administrativos em instrução na Procuradoria Geral: 287
- Procedimentos administrativos arquivados em 1998: 35
- Procedimentos administrativos arquivados em 1999: 43

Indagado sobre o porquê da criação de uma comissão específica para cuidar da questão de improbidade administrativa, o Procurador-Geral de Justiça foi enfático:

> Porque esse é o maior problema da Paraíba. Existe muita roubalheira. A cultura política da Paraíba é marcada pelo uso da coisa pública como se fosse algo particular. E como se pode falar de educação, saúde, se os recursos estão sendo desviados, locupletados? A punição justa e rápida de agentes políticos que traíram os mandatos que o povo lhes outorgou, mediante a prática de atos que só agravam a pobreza e a miséria de milhares de pessoas, é peça importante para a reestruturação de nossa sociedade (Entrevista realizada em João Pessoa, abril de 1999).

Um dos promotores da comissão mostrou-se satisfeito ao afirmar que, nos dias atuais, os agentes políticos costumam dizer "cuidado com o MP!". E acrescentou:

> Ainda que seja movida uma única ação contra improbidade administrativa, esta terá um efeito pedagógico, um efeito orientador. Fará com que os prefeitos tenham mais cuidado da próxima vez. Aliás, o Ministério Público paraibano não se preocupa apenas em punir e reprimir. Têm sido constantes os encontros regionais dos quais participam ativamente promotores de justiça, prefeitos municipais, vereadores, auditores e conselheiros do Tribunal de Contas, com o intuito de esclarecer não apenas questões jurídicas, como também alertar os agentes políticos locais quanto ao risco de uma administração paternalista, clientelista e irresponsável (João Pessoa, abril de 1999).

Os promotores admitiram, também, que há muitas denúncias sem fundamento, "sem base documental". Assim, "as investigações têm que ser cuidadosas, para evitar injustiças". Por conta de denúncias que se mostraram infundadas, o Procurador-Geral de Justiça concedeu, só no ano de 1998, 35 certidões negativas a prefeitos contra os quais não foi possível comprovar a culpabilidade por ato ilícito.

Perguntados sobre os partidos políticos dos prefeitos contra os quais foram movidas ações, os integrantes da comissão responderam que a maior parte dos prefeitos é do partido do atual governador (José Maranhão, do PMDB, eleito em 1998). Mas que, de toda forma, isso jamais constituiu empecilho para a atuação, pois o seu compromisso é sempre para "com o povo" e não para "com os interesses dos políticos".

Novamente, a maior queixa é com relação ao Poder Judiciário, que, além da lentidão, na maioria das vezes — sob os argumentos de que determinada ação afetaria a independência do poder público ou de que cabe somente ao Poder Executivo o direito e o dever de fixar prioridades da administração — julga em favor do poder público:

> O Tribunal de Justiça é lento demais... existem 81 denúncias contra prefeitos que ainda não foram apreciadas.
>
> O Tribunal de Justiça da Paraíba quer agir como se fosse o Supremo Tribunal.

> Nessa questão de improbidade, existe um descompasso entre o Judiciário e o Ministério Público (Trechos de entrevistas feitas com promotores de justiça, em João Pessoa, abril de 1999).

Para sanar o problema da demora do Tribunal de Justiça do estado em apreciar as denúncias oferecidas, os integrantes do Ministério Público da Paraíba acreditam que a solução deve ser a mesma encontrada pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul: a criação de uma Câmara Criminal Exclusiva:

> Em face da necessidade de uma melhor especialização dos operadores jurídicos envolvidos no combate aos crimes de responsabilidade, assim como o Ministério Público acordou para a instituição de uma Comissão Permanente, imperioso é que a Corte Suprema estadual desperte para a indisfarçável necessidade de instalar uma Câmara Criminal Exclusiva, vocacionada não só a imprimir maior celeridade na apreciação das denúncias ofertadas pela Procuradoria-Geral de Justiça, mas, principalmente, à agilização da instrução criminal, que não pode ficar aguardando, pacientemente, a incidência da prescrição (MB da Paraíba, 1998).

Pode-se argumentar, guardadas as devidas diferenças, que essa ênfase na fiscalização de agentes políticos municipais não é uma exclusividade do Ministério Público paraibano. O caso recente da "máfia dos fiscais", em São Paulo, é ilustrativo desse fato.

A minha dissertação de mestrado, que constitui-se na análise de uma experiência "extra-gabinete" do Ministério Público do Paraná, as chamadas "promotorias de justiça da comunidade" — que visam o atendimento prioritário de setores carentes da população—, traz os seguintes dados sobre conflitos coletivos: Do total de 24 controvérsias resolvidas pelas promotorias, no período de um ano, 17 envolvem o poder público municipal. As questões são variadas e vão desde ausência de vagas em creche municipal, falta de atendimento médico em posto de saúde, asfaltamento ou danos em ruas, falta de coleta de lixo até usucapião coletivo em áreas da prefeitura (Ver Cavalcanti, 1999).

Por um lado, isso se explica pelo fato de que é nesse nível de governo que a população sente-se mais atingida pelo poder público, seja na prestação de serviços públicos, seja na interferência que determinadas leis municipais têm na vida dos cidadãos.

Por outro lado, a Constituição federal de 1988 ressaltou a autonomia política, administrativa e financeira dos municípios que, consequentemente, adquiriram maior importância no arranjo federativo brasileiro. O município ganhou novos contornos constitucionais, sendo razoavelmente fortalecido, e, uma vez beneficiado pela Constituição com mais autonomia e mais recursos para investimentos, a cobrança sobre ele passou a ser maior. Esses fatores também justificariam a atuação mais incisiva do Ministério Público no nível municipal. Há quem veja nisso um grande problema, na medida em que se acredita que esse processo de descentralização representou uma mera transferência de responsabilidades aos municípios, já que não foi acompanhado de uma verdadeira descentralização de recursos. Inclusive porque, embora os dispositivos constitucionais de 1988 tivessem garantido maiores recursos para as prefeituras, é necessário dizer que estes foram insuficientes para resolver os problemas históricos de 'déficit' social. Ademais, grande parte dos municípios brasileiros depende financeiramente de outras esferas de governo, pois não pode se auto-sustentar.

OUVINDO O OUTRO LADO: A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA VISÃO DAS ASSOCIAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

A partir da década de 1980, os movimentos sociais e suas reivindicações por direitos e espaços de participação social — impulsionados, entre outros fatores, pelas primeiras greves do final dos anos 70 e pelo início da reorganização da sociedade civil, que acompanha o processo de abertura política — ocuparam, com grande visibilidade, a cena política brasileira. Como afirmam Telles & Paoli:

> [...] depois de anos de arbítrio e repressão e no horizonte histórico de uma sociedade autoritária, excludente e hierárquica, as lutas sociais que marcaram esses anos criaram um espaço público informal, descontínuo e plural por onde circularam reivindicações diversas. Espaço público no qual se elaborou e se difundiu uma "consciência do direito a ter direitos" (1994: 3).

Por um lado, esses novos sujeitos coletivos contribuíram para a transformação e a ampliação do conceito de cidadania, que, para além de ser pensada através de uma ótica individual, foi conquistando espaços cada

vez mais amplos em sua dimensão social e coletiva. Por outro lado, suas reivindicações transformaram-se em novos tipos de direitos, incorporados pela atual Constituição Federal brasileira.

Nos dias atuais, há quem afirme que a luta por direitos se institucionalizou a tal ponto que os movimentos sociais tenderiam ao desaparecimento ou que teriam se enfraquecido sobremaneira por causa de uma suposta apatia política que teria se instaurado na sociedade brasileira:

> Os movimentos sociais populares perdem sua força mobilizadora, pois as políticas integradoras exigem a interlocução com organizações institucionalizadas. Ganham importância as ONGs por meio de políticas de parceria estruturadas com o poder público, que, na grande maioria dos casos, mantém o controle dos processos deflagrados enquanto avalista dos recursos econômicos-monetários (Gohn, 1997: 297).

Mas, o que está ocorrendo, na verdade, é uma modificação nas formas de reivindicação ou no encaminhamento das demandas por parte desses atores, inclusive porque a democracia participativa permite que esses movimentos ocupem espaços dentro do Estado, com toda sorte de problemas e desafios — fato que, evidentemente, não significa o seu refluxo ou a sua morte.

Nessa fase distinta de atuação, os movimentos sociais estabelecem novos tipos de relações entre si e com outros atores — sejam da sociedade civil, sejam do Estado. E, a partir dessa nova realidade sociopolítica, com desdobramentos em constante processo de formação, os atores sociais contam com a possibilidade de invocar a lei e, entre outros canais, buscar o atendimento de suas reivindicações no âmbito do sistema formal de justiça.

Com o intuito de verificar o impacto da atuação do Ministério Público paraibano no que diz respeito à defesa de direitos coletivos e averiguar como tem sido construída a relação entre os movimentos e as associações da sociedade civil e a instituição, realizamos entrevistas com representantes das principais entidades do estado: APAN (Associação Paraibana dos Amigos da Natureza), Movane (Movimento de Ação Negra), Comissão Pastoral da Terra, e Movimento de Mulheres "8 de Março".

De acordo com a maioria dos depoimentos coletados, apesar de o trabalho desenvolvido atualmente pelo Ministério Público representar um

certo avanço para a reivindicação de direitos coletivos, são inúmeras as dificuldades com que estas entidades se deparam, ao tentar resolver conflitos no âmbito das curadorias.

Para a representante da APAN, o principal problema do Ministério Público paraibano é a "interferência política na cúpula da instituição":

> A atual promotora da Curadoria do Meio-Ambiente é uma de nossas principais interlocutoras e é bastante comprometida com a causa ambiental. As coisas não ficam na gaveta dela. Mas, a questão é a seguinte: da mesa dela as coisas saem, mas a partir daí... (João Pessoa, abril de 1999).

A representante da APAN estava se referindo a um decreto do prefeito da cidade de João Pessoa que permitiu uma grande construção em uma zona especial de preservação (ZEP). Segundo ela, há quase dois anos, foi solicitada uma ADIN (ação direta de inconstitucionalidade) que ainda não teria saído das mãos do Procurador-Geral de Justiça do estado:

> Esse decreto já tinha que ter sido derrubado há muito tempo... ele é inconstitucional, na medida em que ele é menor que o plano diretor da cidade. E o plano diretor da cidade estabeleceu essas ZEPs. Isso sem contar com o código florestal e a legislação federal, que contemplam a preservação desse tipo de área (João Pessoa, abril de 1999).

Outro exemplo dessa interferência política na cúpula da instituição teria sido o afastamento forçado de uma ex-promotora da curadoria do meio-ambiente, que teria se recusado a fazer um acordo com uma empresa construtora de um grande estacionamento em uma área proibida:

> O procurador-geral afastou a promotora desse caso e colocou outro para cuidar do caso. Eles apresentaram para a gente um documento no qual a promotora dizia que saía porque não tinha mais competência para cuidar daquele caso, mas a gente sabe que ela foi forçada a se afastar (João Pessoa, abril de 1999).

De fato, pudemos observar que, para o bem ou para o mal, a interferência do Procurador-Geral de Justiça é bastante ampla. Na análise dos dados, depreende-se que os projetos que têm prosseguimento efetivo são aqueles que contam com a aquiescência do chefe supremo da instituição no estado.

Para a representante do movimento “8 de março”, não se pode falar do Ministério Público “como um todo”, pois o retorno das demandas depende muito da “boa vontade” de cada promotor. Teceu muitos elogios ao atual curador da cidadania, mas afirmou que nada garante que o seu substituto vá agir da mesma forma.

Nessa mesma linha, Balula, presidente do Movane, coloca que a parceria com a curadoria da cidadania tem um caráter “eventual”:

> A relação com o curador é ótima, mas a gente percebe que quando o Ministério Público atinge os seus objetivos, ele se afasta... quando vem outra questão de maior visibilidade, eles se realinham novamente (João Pessoa, abril de 1999).

A representante da Comissão Pastoral da Terra disse que os promotores jamais se envolveram com a questão agrária:

> Na vara agrária, uma vara especial para cuidar de assuntos agrários, o Ministério Público só tem entrado como peça acusatória, só prá dizer quem invadiu. Nunca questionando a cidadania, quem tem direito... portanto, nós desconhecemos esse lado de defesa da cidadania que eles fazem (João Pessoa, abril de 1999).

Essas queixas são ilustrativas do fato de que a instituição selecionaria os casos aos quais se dedicará — ou não — de acordo com critérios desconhecidos ou pouco transparentes — o que constitui um problema bastante grave, na medida em que são escassos os mecanismos que a população dispõe para controlar a sua atuação.

Entretanto, a maioria dos entrevistados admite que, apesar das limitações e dos problemas levantados, a colaboração do Ministério Público não pode ser descartada:

> Eu acho que as curadorias estão mesmo mais próximas do cidadão. O cidadão tem menos medo da Justiça, hoje. Porque a Justiça sempre pôs medo, a gente não tinha apoio nenhum. Mas, hoje, o cidadão chega em uma curadoria do MP e é atendido quase que informalmente (APAN, João Pessoa, abril de 1999).

O pessoal do Ministério Público tem participado com frequência dos nossos encontros. E a gente acompanha junto com eles os casos de racismo, de discriminação. A gente faz a parte psicológica e eles fazem a parte jurídica (Movane, João Pessoa, abril de 1999).

Segundo a representante da associação de defesa do meio-ambiente, há um caso específico em que a atuação do MP pode ser considerada “exemplar”. É o caso da construção de barragens clandestinas nos afluentes dos rios que abastecem quatro cidades da Paraíba, que contribuiu para um racionamento de água que durou meses e quase provocou um colapso no abastecimento de água do estado. Essas barragens acumulavam água que era utilizada na irrigação por grandes fazendas agrícolas da região:

> Nesse caso especifico, o Ministério Público enfrentou mesmo o pessoal poderoso e derrubou as barragens privadas. Mesmo porque, àquela altura, a situação estava um caos. Derrubaram mesmo, inclusive, a gente da APAN ficou investigando. O Ministério Público fez uma Ação Civil Pública e o Judiciário concedeu uma liminar e eles foram com um mandado judicial. O Judiciário só respondeu porque a grita da população foi muito grande.

Finalmente, segundo a maioria dos entrevistados, nos dias atuais, buscar interlocução ou tentar estabelecer parcerias com o Ministério Público resulta muito mais do que tentar a mobilização da população. De acordo com os depoimentos, nesta última década, os movimentos sociais tiveram que mudar sua estratégia de atuação, pois “não se consegue mais botar gente na rua”. Assim, o sentimento geral é que as dificuldades advindas da procura pela resolução de conflitos no âmbito da referida instituição são inúmeras, mas, face a situação atual, marcada por uma suposta apatia política, é de extrema importância contar com o MP.

CONCLUSÃO

No que diz respeito às questões que nos propomos investigar, podemos afirmar que os dados coletados sobre os trabalhos desenvolvidos pelo MP paraibano, disponibilizados pela própria instituição e por outras entidades, não nos permitiram concluir definitivamente que pressões políticas estariam impedindo uma atuação mais eficaz do órgão, pelo menos em relação à fiscalização e ao controle da administração pública municipal. Pelo contrário, como vimos, a atuação do Ministério Público da Paraíba no combate à corrupção administrativa surpreende não só pelo volume de ações propostas, mas também pelos resultados alcançados. De acordo com um levantamento feito nos Tribunais de Justiça do país, tem-se que, nos últimos cinco anos, apenas os MPs dos estados do Rio Grande do Sul e de

São Paulo (ambos contabili7ando 403 denúncias) ofereceram um volume de denúncias contra prefeitos superior ao do MP da Paraíba. Levando-se em conta o número superior de municípios gaúchos e paulistas, observa-se que, em termos relativos, o MP da Paraíba teve um desempenho ainda mais expressivo no combate aos crimes perpetrados por chefes dos executivos municipais. Vale acrescentar que, nesse mesmo período, o MP paraibano conseguiu reaver mais de 1 milhão de reais desviados por prefeitos e ex-prefeitos — em sua maioria pertencentes ao partido (PMDB) do atual governador do estado (José Maranhão, eleito em 1998) — que optaram por devolver o dinheiro e não ser processados[4].

Ainda que se trate de uma hipótese sobre a qual não pretendemos nos debruçar neste texto, a análise desta situação nos permite arriscar as seguintes explicações, quais sejam: a grande visibilidade que os Ministérios Públicos de São Paulo e do Rio Grande do Sul vêm alcançando na imprensa de todo o país — somando-se à aprovação da maioria da população, como ficou constatado em nossas pesquisas anteriores-, devido à sua atuação na área dos crimes administrativos, talvez tenha colaborado para que se instaurasse uma competição entre alguns MPs estaduais, configurando uma corrida pela busca de maior visibilidade. Também no que diz respeito à disputa por espaço entre as diferentes instituições cujas atribuições são de fiscalização e de controle[5], o Ministério Público não tem poupado esforços para ocupar uma posição de destaque. Por outro lado, como mencionado, o MP ainda está tateando para encontrar a sua verdadeira identidade institucional, uma vez que possui um novo papel e tem lidado com atribuições inteiramente novas. Assim, apesar dos riscos que se corre com determinados tipos de atuação, podendo-se ferir interesses variados, é necessário mostrar que faz sentido permanecer com todas elas.

Quanto a supostas pressões exercidas pelo setor privado sobre a instituição, sugeridas nos depoimentos de líderes de associações e movimentos da sociedade civil entrevistados, dois casos resolvidos com a ajuda do órgão indicam que — se de fato essas pressões existem, o que é bem provável — em deter, minadas situações, o Ministério Público também é obrigado a se render a pressões populares. Referimo-nos aos casos já citados da construção de barragens clandestinas por fazendeiros locais nos

[4] Dados publicados pela revista *Veja,* em abril de 1999.
[5] Ouvidorias, polícia, Tribunal de Contas etc.

afluentes dos rios que abastecem quatro municípios da Paraíba, que se transformou em um problema de calamidade pública; e ao caso da criação de um cartel de combustível na capital. Como vimos, em ambos os casos, a imprensa e outros setores da sociedade civil pressionaram e exigiram a participação do Ministério Público, que denunciou suspeitos e acompanhou os processos até suas resoluções finais.

De toda forma, com relação ao principal problema elencado pelas associações e movimentos civis que recorrem ao MP — qual seja: que o órgão selecionaria os casos aos quais se dedicará (ou não) de acordo com critérios desconhecidos ou pouco transparentes —, nossa pesquisa nos permite concluir que, ainda que possamos justificar esta queixa, é necessário subtrair dela a alta expectativa que esses agentes nutrem atualmente em relação ao desempenho da instituição, esperando dela respostas que, às vezes, não está ao seu alcance responder. E, em grande medida, essa expectativa é gerada pelo próprio Ministério Público.

Outro fato que chamou atenção no MP paraibano é referente à questão hierárquica interna. É sabido que, do ponto de vista organizacional, o Ministério Público possui uma estrutura pouco hierarquizada, não havendo propriamente uma hierarquia funcional, sendo significativa a margem de liberdade de cada promotor ou procurador de justiça. Desta forma, pode-se esperar de cada integrante da instituição tanto um desempenho mais conservador quanto uma atuação mais "progressista" — no sentido de procurar realizar ou ampliar ao máximo as possibilidades legais de atuação da instituição. Entretanto, no caso da Paraíba, constatou-se que a marca do Procurador-Geral de Justiça do estado — primeiro a ser escolhido pela classe e reconduzido ao cargo pela segunda vez — está presente na maioria dos trabalhos de grande vulto desenvolvidos pela instituição. Assim, a autonomia dos promotores paraibanos parece estar bastante comprometida pela forte interferência do chefe da instituição. E, de acordo com os depoimentos coletados junto a promotores e procuradores, não foi possível verificar a existência de grandes divergências internas com relação à sua forma de atuação. Se, por uma lado, a autoridade exercida pelo Procurador-Geral é uma forma de controlar atos indesejados ou exagerados por parte de promotores de justiça, no desempenho de suas funções, por outro lado, a sua interferência excessiva, dentre outros problemas, pode acabar tolhendo a liberdade de atuação dos integrantes da instituição — uma de suas principais garantias constitucionais. No caso do

MP da Paraíba, parece que a o chefe da instituição de fato desestimula determinadas ações enquanto valoriza outras atividades.

Finalmente, pode-se inferir que, de modo geral, o Ministério Público da Paraíba está tentando atuar em áreas variadas, procurando preencher todo e qualquer espaço vazio de proteção de direitos. Cada vez mais encontram-se referências ao MP na sociedade paraibana. A forte presença da instituição é sentida na área da saúde — seja cobrando o controle rígido da infecção hospitalar, aplicando multa ou até mesmo interditando hospitais, seja apurando denúncias de remédios falsificados; na esfera educacional — fiscalizando as condições dos estabelecimentos de ensino ou denunciando a falta de vagas em creches e escolas; na área do meio ambiente; de proteção aos idosos; dos crimes raciais etc. Aliás, o trabalho do MP paraibano tem ultrapassado as fronteiras do estado, sobretudo com o estabelecimento de parcerias com o Ministério da Justiça, que já destinou verbas para dois de seus projetos, sendo o último a implantação de um serviço denominado Disque Denúncia — que permitirá a qualquer cidadão prejudicado nos seus direitos denunciar o caso ao Ministério Público. Mas, como os promotores de justiça tanto gostam de frisar, não se pretende realizar uni trabalho apenas de caráter punitivo, mas, principalmente, preventivo. Prova disso são as várias cartilhas de orientação que o MP costuma distribuir à população, com a finalidade de "ensiná-la a reclamar seus direitos". Em todas elas, o título é sempre o mesmo: "Conheça seus direitos! Reclame! Fale com o promotor de justiça!".

BIBLIOGRAFIA

ARANTES, Rogério Bastos. "Um novo ator político", *O Estado de S. Paulo,* 25.04.1997, p. 2-A.

CAVALCANTI, Rosângela Batista. *Cidadania e acesso à Justiça,* São Paulo, Editora Sumaré/Ford Foundation, 1999.

GOHN, Maria da Glória. Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos, São Paulo, Loyola, 1997.

CORREIO DA PARAÍBA. Jornal pesquisado no período de abril de 1999 a fevereiro de 2000.

GRINOVER, Ada Pelegrini. *In* SADEK, Maria Tereza (org.), *O Ministério Público e a justiça no Brasil*, São Paulo, Idesp/ Editora Sumaré, série Justiça, 1997.

MACEDO, Jr., Ronaldo Porto. "A evolução institucional do Ministério Público brasileiro". *In* SADEK, Maria Tereza (org.), *Unia introdução ao estudo da justiça*, São Paulo, Idesp/ Editora Sumaré, série Justiça, 1995.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico do Ministério Público,* São Paulo, Saraiva, 1993.

O NORTE. Jornal pesquisado no período de abril de 1999 a fevereiro de 2000. SILVA, Cátia Aida Pereira da. "A disputa pela jurisprudência na área da infância: promotores, juizes e adolescentes", trabalho apresentado no XX Encontro Anual da Anpocs, Caxambu (MG), 1996.

TELLES, Vera da Silva. "Sociedade civil, direitos e espaços públicos", *Polis,* São Paulo, n. 14, 1994, pp. 43-53.

MINISTÉRIO PÚBLICO E CONTROLE EXTERNO DA POLÍCIA NA BAHIA

Alvino Oliveira Sanches Filho

[...I eu vi algumas definições de colegas dizendo que o Ministério Público é aquela história do médico e do monstro... é um monstro que o Estado criou e agora não tem como controlar e acaba por ele ser uma ameaça ao próprio Estado.

Promotor de justiça

INTRODUÇÃO

Há consenso entre cientistas sociais, juristas e operadores do sistema de justiça que o Ministério Público (doravante MP) brasileiro, a partir das novas atribuições legais outorgadas à instituição desde o início dos anos oitenta, transformou-se em importante ator político (Sadek, 1997; Mazzilli, 1995; Macedo Jr., 1996; Arantes, 1999). O processo de reconstrução institucional começou a ser delineado com a lei que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, em 1981, e com a lei que disciplinou a *ação civil pública* em 1985, instrumento processual que possibilitou a abertura de ações civis em defesa dos interesses difusos e coletivos. Este poderoso diploma legal inaugurou uma nova fase do direito brasileiro e deu novo horizonte para atuação civil do MP, ao criar um canal para o tratamento judicial das grandes questões do direito de massas e dos conflitos sociais coletivos (cf. Macedo Jr., 1996). A Constituição federal de 1988, além de garantir a independência da instituição frente a todos os poderes do Estado, consolidou o MP como agente importante na defesa dos interesses difusos e coletivos.

Do ponto de vista político, as implicações deste novo papel apontam questões importantes para a sociedade brasileira. A luta pela garantia dos direitos constitucionais trouxe para a cena política, atores sociais com pouca tradição de enfrentamento coletivo que viram, neste novo papel jurídico do MP, a possibilidade de contar com um órgão de justiça que garantisse as conquistas introduzidas pela Assembleia Constituinte de 1988, num

processo que pode ser considerado como de *potencialização* do acesso aos canais formais do aparelho judicial brasileiro. Uma outra dimensão política do perfil do MP brasileiro reside no fato de que os mecanismos outorgados à instituição ajudaram a romper o ordenamento jurídico clássico individualista, pois trouxeram para o âmbito judicial, demandas coletivas que geralmente têm conotação política, impulsionando um processo mais amplo *de judicialização de conflitos políticos,* com a possibilidade de que tais conflitos, antes restritos à esfera da representação política, ganhassem foro judicial e recebessem solução mediante a aplicação técnica do direito. Uma outra face deste mesmo processo é a *politização* dos órgãos da Justiça. A Constituição e as leis vistas acima politizaram as atribuições do MP, legitimando sua atuação nos conflitos coletivos, sociais e políticos, com importantes atribuições no controle dos poderes executivo e legislativo.

Do ponto de vista teórico, esta forma de controle entre agências estatais é trabalhada por autores [Przerworski, 1999; O'Donnell, 1998a *et alli]* como mecanismo que complementa o controle vertical, aquele realizado diretamente pela população sobre as ações de seus governantes (eleições, por exemplo). O'Donnell discute a questão pela definição da *accountability* horizontal, a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal, e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, desde a supervisão de rotina e sanções legais até o *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do estado que possam ser qualificadas como delituosas, *supervisionando, controlando, retificando e punindo ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais* (1998[a], pp. 40-42, grifos meu). Normalmente a efetividade dessas agências depende das decisões tornadas por tribunais. "A accountability horizontal efetiva não é produto de agências isoladas, mas de rede de agências que têm em seu cume, tribunais comprometidos com essa accountability" (p. 43). A referência feita a esta passagem da análise de O'Donnell tem a intenção de discutir a efetividade das ações do MP à luz deste referencial[1]. No nosso caso, as evidências empíricas foram buscadas a partir do estudo de uma atividade específica do MP da Bahia: o controle externo da atividade policial.

---

[1] Para uma discussão substantiva do MP e seus mecanismos de *accountability*, ver Kerche, 1999.

Entre promotores e procuradores de justiça há consenso de que esta função do MP está longe de ter um desempenho satisfatório e, em muitos estados, sequer foi implementada.

Estudos recentes, entretanto, mostram que o MP estadual da Bahia, além de regulamentar, por meio da lei orgânica estadual, o dispositivo constitucional que prevê o controle externo da polícia judiciária, e de criar, mediante ato administrativo, o setor de controle externo da atividade policial, ainda tem desenvolvido um trabalho de fiscalização de delegacias e acompanhamento dos inquéritos policiais realizados por delegados. O objetivo deste trabalho é analisar esta área de atuação do MP estadual e os desdobramentos decorrentes da fiscalização exercida. Para isto, buscou-se respostas para as seguintes questões: como o controle da atividade policial sempre foi atribuição tradicional do MP brasileiro, o que mudou a partir da Constituição de 1988? Que tipo de repercussão tal atribuição teve entre promotores públicos e delegados de polícia e o que pensam os envolvidos sobre a proposta do MP à frente dos inquéritos policiais? As respostas foram buscadas em entrevistas realizadas junto a promotores, delegados e com o presidente da Comissão dos Direitos do Cidadão da Câmara Municipal do Salvador. Também foram utilizados dados oficiais conseguidos junto ao MP da Bahia e dados secundários conseguidos no jornal *A Tarde.*

INCENTIVOS E CONSTRANGIMENTOS

Uma primeira discussão proposta aqui, recupera a polêmica de como são definidas áreas de atuação mais destacadas ou acanhadas dos MPs estaduais frente às novas demandas que têm chegado ao órgão, sobretudo depois da Constituição federal de 1988. Dito de outra forma, se as regras gerais que definem o perfil institucional do MP brasileiro são comuns, como as diferenças entre as instituições são construídas? O objetivo é perceber por que o MP da Bahia é pioneiro entre os MPs estaduais no controle da atividade policial e tem uma atuação tímida em relação a outras demandas. A propósito, o líder da oposição na Assembleia Legislativa da Bahia, deputado Artur Maia (PSDB), acusou o MP estadual de não se pronunciar sobre fraudes, superfaturamento e outras irregularidades, comprovadas pelo Tribunal de Contas do Estado, na construção do novo prédio do Tribunal de Justiça da Bahia, batizado de Palácio da Justiça Luís

Eduardo Magalhães. O metro quadrado da construção ficou entre R$1,3 mil e R$1,4 mil, preço superior ao de qualquer outro edifício já construído em Salvador, inclusive os de alto luxo. A demora do MP em se pronunciar sobre o assunto levou o deputado a acusar o Procurador Geral de Justiça, Fernando Tourinho Steiger de Sá, de prevaricar[2]. O deputado afirmou ainda que o erário público baiano está sendo dilapidado pela absoluta passividade do MP estadual que recebeu uma prova de corrupção detectada por meio de uma auditoria do TCE, e não investigou. Provocado, o Procurador Geral afirmou que o MP não se pronunciou ainda por que não recebeu a auditoria do Tribunal[3]. Para o deputado, "[...] só pode ser gozação do MP dizer que não recebeu... desde que a auditoria foi concluída há seis meses, a imprensa local e nacional fez reportagens apontando as irregularidades detectadas pelo TCE[4].

Conjugando a situação descrita a partir das denúncias do deputado Artur Maia com a fiscalização exercida pelo MP no controle da polícia, o resultado é um aparente paradoxo. Como entender a fiscalização da polícia judiciária, órgão do poder executivo estadual, numa conjuntura mareada pelo controle do grupo político do senador ACM sobre as instituições baianas[5]? Estas são questões que nos permitem iniciar o debate de como se definem áreas mais atuantes ou acanhadas dos MPs estaduais.

Os promotores entrevistados ressaltaram que a atuação do MP em certas áreas é fruto muito mais do empenho dos promotores e procuradores de justiça do que de uma política administrativa da instituição. Entendem, por exemplo, que a ideia de instrumentalização do controle externo da atividade policial não seria possível, sem uma ação decisiva do coordenador do Centro de Apoio às Promotorias Criminais. Esta dimensão individual é trabalhada por Arantes (1999) através da categoria *voluntarismo político.* Setores dentro da instituição têm se dedicado à sua transformação num

[2] Retardar ou deixar de cumprir, por má fé ou interesse próprio, com o dever do cargo público.
[3] Sem a intenção de relacionar os fatos, cumpre ressaltar que na eleição realizada para o cargo de Procurador Geral do MP da Bahia, para o biênio 2000/02 o primeiro colocado, Aquiles Siquara, que teve 244 votos (60%), foi preterido na escolha feita pelo governador em favor do atual Procurador Geral, Fernando Steiger Tourinho de Sá, que ficou em segundo lugar, com 189 votos (40%). O índice de participação chegou a 90%.
[4] Jornal *A Tarde*, 30/01/2000.
[5] Sobre o controle de ACM nas instituições baianas, ver Souza, 1997.

desempenho que por vezes avança em relação ao desenho institucional. Outros autores encontraram dados empíricos que mostram a atuação do órgão a partir de outras variáveis. Sanches Filho (1998), por exemplo, aponta as reivindicações e demandas que chegam dos movimentos sociais num processo em que o MP pode ser mais ou menos atuante dependendo do caráter e natureza destas demandas. Essas dimensões são suficientes para a compreender a atuação dos Ministérios Públicos estaduais? Os promotores são insulados da influência de políticos eleitos?

Provocado, o promotor de justiça que ocupa cargo de chefia no Centro de Apoio às Promotorias Criminais indica algumas pistas para reflexão. Na sua avaliação, o MP não deve eleger áreas de atuação porque isto seria muito subjetivo e poderia prejudicar parcelas da sociedade. Para ele, quem deveria indicar demandas prioritárias é a própria sociedade por meio de seus canais de representação coletiva. No entanto — ressalta – se determinada área é mais cobrada, o MP vai sentir necessidade "natural" de dar mais atenção a este tipo de reivindicação. E a variável política? Para o nosso depoente, na área criminal não há nenhuma interferência política, até porque todo mundo apóia a atuação do MP no controle da polícia... "[...] politicamente, não é interessante defender delegado torturador". No Brasil, os políticos exercem pressão sobre todas as instituições, nenhuma delas está imune,

> [...] nesta conjuntura, dizer que o MP é vacinado, é imune, é uma instituição supra-pressão... isto seria uma ingenuidade... eu não sou desses que pensam que o MP está livre de qualquer pressão política (Promotor de justiça).

Com esta mesma preocupação, Sanches Filho (1998) recuperou o depoimento de um promotor de justiça que atua nas questões relacionadas ao meio ambiente, onde é feita uma comparação entre o MP e o Judiciário baiano no que tange à pressão política. Na sua visão, o Judiciário baiano sofre muitas pressões em suas decisões, sobretudo quando está em jogo a questão política. Quanto ao MP, entende o promotor que, não sendo um órgão de decisão, a pressão é menor:

> [...] eu, como promotor há 8 anos, te digo que muito pouca pressão eu senti... nem o Procurador Geral nunca exerceu uma pressão direta para que eu não denunciasse A ou B... *podem ter ponderado... olha, vamos com calma... às vezes não adianta ser o Dom Quixote* (Depoimento de um Promotor de justiça dado ao autor).

O que se pode perceber a partir da fala dos promotores e dos resultados de pesquisas sobre o MP brasileiro é que, no processo de construção de seu novo perfil, a instituição atua de forma mais destacada ou acanhada dependendo de clivagens que incluem as seguintes dimensões: a natureza e o caráter das demandas, a força dos movimentos sociais, a pressão dos políticos eleitos e o seu empenho individual, a importância e repercussão dadas pela mídia. Em qualquer análise que se faça, essas variáveis devem ser consideradas se quisermos um quadro de referência mais completo[6]. Quanto ao controle externo da atividade policial realizado pelo MP da Bahia, é razoável afirmar que o empenho individual de alguns promotores de justiça, aliado à natureza da demanda (do ponto de vista político eleitoral, não é interessante assumir resistências a uma atividade que pretende fiscalizar e inibir ações ilícitas de supressão dos direitos humanos) definiu a implementação da atividade[7]. Cumpre ressaltar, entretanto, que esta não é área prioritária de atuação do MP da Bahia. Juntos, o setor de controle externo da atividade policial e o setor de atendimento ao público contam com apenas cinco promotores designados. Os desdobramentos políticos de uma ação importante na fiscalização da polícia, que contasse com um número expressivo de promotores e com apoio político ou administrativo da instituição, certamente seriam outros. As resistências seriam maiores que as oferecidas pelos delegados de polícia.

Antes da análise de como é feito o controle das atividades policiais pelo MP da Bahia, seria importante apresentar a estrutura da Secretaria de Segurança Pública, assim como os dados das Corregedorias da Polícia Militar e da Polícia Civil no que tange ao controle e punição das ações ilícitas praticadas por membros das corporações. O estado da Bahia conta com um efetivo de 32.900 policiais, sendo 27.500 da Polícia Militar, entre oficiais e soldados, e 5.400 da Polícia Civil, distribuídos entre delegados, peritos criminais, agentes e escrivães nas diversas delegacias da capital e do interior. Em Salvador, existem vinte e seis delegacias circunscricionais, delegacias de bairros que atendem qualquer tipo de delito, também

---

[6] Esta é apenas uma primeira percepção. O objetivo aqui foi "mapear" a questão. Estudos em andamento no Idesp têm este foco como questão principal.

[7] Isto não significa que outras variáveis (denúncias feitas pela imprensa, pressão de organizações civis) não tenham importância. Entretanto, estas dimensões são encontradas em outras demandas (controle da administração pública, por exemplo), em relação as quais o MP tem tido uma atuação constrangida.

conhecidas, no jargão policial, como "clínicas gerais", e oito delegacias especializadas que atendem um tipo específico de ocorrência, como repressão a crimes de adolescentes, tóxicos e entorpecentes, homicídio, proteção à mulher, furtos e roubos, crimes contra a administração pública, proteção ao turista, defesa do consumidor, estelionato e outras falsificações, acidentes de veículo, entre outros[8]. Cada uma absorve cerca de cinco delegados entre titulares e plantonistas, cujo número total é de 473, distribuídos conforme. quadro abaixo. Neste total, não constam os delegados auxiliares que formam um contigente de 223 indivíduos trabalhando em delegacias do interior, nomeados por indicação política.

Conforme dados da Corregedoria da Polícia Militar, em 1999, foram instauradas 390 sindicâncias, com 22 inquéritos e 23 exclusões. Na Polícia Civil, em 1998, foram instauradas 90 sindicâncias que resultaram em 22 inquéritos, 13 punições e 6 policiais demitidos. Em 1999, foram 163 sindicâncias, com 36 inquéritos, provocando 3 punições e 4 processos administrativos. Conforme o delegado Edgar Medrado, Corregedor Geral da Polícia Civil baiana, o índice de delitos praticados por policiais civis permanece estacionário há vários anos. Para ele, a polícia sempre foi e continua sendo mal interpretada, pois o corporativismo que obstruía o fluxo dos inquéritos já se encontra banido da corporação. No entanto, ressalta, "[...] no mercado dos valores humanos, não se pode disputar os melhores pelo mais baixo preço[9].

Número de delegados do Estado da Bahia em 24/2/2000

	Classe Especial	1ª Classe	2ª Classe	3ª Classe	Total
Masculino	18	42	53	129	242
Feminino	6	19	44	162	231

Fonte: SSP/Ba.

[8] Dados de agosto/99 publicados no jornal *A Tarde*.
[9] Depoimento dado ao jornal *A Tarde* de 8/8/99.

O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL[10]

Em pesquisa realizada pelo Idesp (1996) foi questionado como os promotores de justiça avaliavam a atuação do MP no controle externo da atividade policial desde 1988. Chegou- se aos resultados da tabela a seguir.

	Média*	Bahia
Ótima	4,2	8,0
Boa	23,1	32,0
Regular	41,1	37,3
Ruim	19,8	13,3.
Péssima	7,8	2,7
Sem opinião	3,9	6,7

* Percentual formado pelas respostas dos promotores e procuradores de SP, RJ, RS, GO, SE e PA.
Fonte: Dados desagregados pelo autor a partir de pesquisa do Idesp (1996).

Embora a avaliação feita pelos pesquisados seja otimista sobre o desempenho desta atribuição – trabalhos empíricos sobre a atuação do MP têm mostrado outra realidade -, o percentual encontrado de ótimo e bom na Bahia (40%) foi maior em relação ao de outros estados pesquisados (27,3%), o que indicaria a possibilidade de uma atuação diferenciada do MP da Bahia. Como os dados agregados são de 1996, é importante retomar a questão incluindo a visão de outros atores que têm participado diretamente desta atribuição do MP.

Para o presidente da Comissão dos Direitos do Cidadão da Câmara Municipal de Salvador, vereador Daniel Almeida (PC do B), estamos ainda longe, no Brasil, de uma política de segurança pública que represente os anseios da sociedade num estado democrático de direito e, na Bahia, isto se manifesta de forma muito mais contundente. A Polícia Militar e a Polícia Civil estão desaparelhadas do ponto de vista da formação de seus quadros, o

[10] Priorizou-se nesta fase da pesquisa o controle exercido sobre as atividades da polícia Civil, especialmente sobre a atuação dos delegados de polícia.

que tem resultado em ações violentas, muitas vezes com práticas de maus tratos, prisões ilegais e outros abusos. Esta é uma constatação feita pela comissão nas visitas que tem feito a presídios e delegacias, onde ainda existe forte supressão dos direitos humanos. Além disso, os inquéritos são muito mal produzidos e dificilmente cumprem os prazos regimentais. Sobre a ação do MP no controle da atividade policia, entende o vereador que, apesar das dificuldades estruturais, já se percebe na Bahia uma atitude de respeito dos delegados em relação aos promotores de justiça...

> [...] a experiência que nós temos é que os delegados passam a ter uma preocupação maior sabendo que o Ministério Público está acompanhando... nós temos contato com casos de prisão ilegal, práticas de tortura ou coisas do gênero e sempre que o Ministério Público é acionado, essas coisas têm uma solução satisfatória (Entrevista feita com Daniel Almeida feita pelo autor, em outubro de 1999).

Uma terceira avaliação foi feita por um dos fiscalizados. Segundo depoimento de uma delegada de polícia que já exerceu cargos importantes de direção na Polícia Civil baiana, o Brasil se perdeu de emoção na Constituinte de 1988 e construiu um MP que parece estar acima de qualquer suspeita, a instituição mais perfeita do mundo, acumulando funções que não está preparada para desempenhar. Para ela, a Polícia Civil baiana precisa formar melhor seus quadros, inclusive criando parcerias e convênios com instituições que possam contribuir para preparar melhor o agente policial, além de definir uma lei orgânica estadual que dê segurança e estabilidade à carreira. No que diz respeito ao controle externo da atividade policial, entende a delegada que esta atividade é mais um rótulo produzido numa situação especial vivida pelo país do que um programa ou uma proposta de intervenção importante no processo policial.

> [...] fica parecendo que esse controle de fora vai mudar a cultura, que vai melhorar. É importante que se tenha isso? Alguém nesse exercício extrapolou, abusou mas a gente tem para combater isso as corregedorias... Além disso, nós temos um controle diário, permanente, diuturno... o controle da mídia, dos segmentos sociais (Delegada entrevistada pelo autor, em setembro de 1999).

Estes depoimentos vão servir como referência inicial para análise da atuação do MP da Bahia no controle da atividade policial. A instituição tem cumprido suas prerrogativas constitucionais? Está estruturada para isso?

Antes de responder a estas indagações, porém, é preciso definir o que significa o controle da atividade policial. O artigo 129, inciso VII da Constituição diz que são funções institucionais do MP: *exercer o controle externo da atividade policial na forma de lei complementar mencionada no artigo anterior*[11]. Uma primeira questão a saber é como a Constituição federal modificou o trabalho já desenvolvido pela instituição no controle da polícia. Sim, porque a atribuição de fiscalização dos atos da polícia é função tradicional do MP brasileiro, que, como órgão de acusação, sempre foi o destinatário final do inquérito policial. Como *custos legis* a instituição podia requisitar, por força do código penal de 1941, algumas das diretrizes traçadas no artigo 72 da lei orgânica estadual, que regulamentou a atividade[12].

Segundo os promotores entrevistados, a diferença fundamental é que a Constituição federal e a lei orgânica estadual conferiram legitimidade à atuação dos promotores.

> [...] foi como se a gente tivesse tido mais coragem para atuar respaldado pela Constituição, sem nenhum receio de ser impedido... com esse respaldo nós passamos a atuar mais, mudou quantitativamente por força de uma legitimação que nós temos claramente agora que antes podia se discutir.., onde é que tá isso? Qual é a lei que determina? Hoje não há mais isso... então a atuação é mais expansiva, é mais competente. (Promotor entrevistado pelo autor, agosto de 1999).

---

[11] O artigo anterior, nº 128, diz que a lei complementar da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores Gerais, estabelecerá a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público.

[12] Artigo 72 da lei orgânica estadual do Ministério Público da Bahia, inciso XVI: exercer o controle externo da atividade policial por meio de medidas administrativas e judiciais, podendo, dentre outras: a) Ter ingresso em estabelecimentos policiais, civis ou militares, ou prisionais; b) Representar a autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder; c) Ter livre acesso a quaisquer documentos relativos à atividade de polícia judiciária; d) Requisitar à autoridade competente a abertura de inquérito sobre omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade do policial, com indicação do lugar onde se encontra o preso e cópia dos documentos comprobatórios da legalidade da prisão; f) Requisitar à autoridade competente a abertura de inquérito para apuração de fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial; g)Requisitar o auxílio da força policial.

A discussão sobre a legalidade da atuação é importante na medida em que o entendimento dos delegados de polícia é diferente. Para eles, ainda falta uma legislação específica que regulamente a atuação do MP e defina o que efetivamente venha a ser o "controle":

> [...] o controle externo é aquele da atividade policial e não sobre a autoridade policial.., é preciso que se faça essa diferença... mas, ainda não foi regulamentado. Mesmo assim, alguns promotores têm feito e nós, como autoridade policial que estamos no mesmo patamar da intelectualidade dos promotores, atendemos bem e oferecemos os dados necessários (Delegado de polícia entrevistado pelo autor, setembro de 1999).

Os promotores entrevistados concordam em parte com esta declaração. De fato, o controle se exerce nos moldes que a legislação em vigor determina e não se deve confundir o controle externo com o controle interno da atividade policial. Entretanto, reagem contra a argumentação de falta de regulamentação legal, apontando ser este um erro jurídico injustificável. Quando a Constituição falou em exercer o controle externo da atividade policial na forma da lei complementar, os delegados acharam que ela deveria ser uma lei federal. O artigo anterior, de n. 128, fala de lei complementar da União e dos Estados (ver nota 4). Portanto, para os promotores não há, salvo do ponto de vista político ou corporativo, como questionar a legalidade do controle externo feito hoje na Bahia. Prosseguindo, atribuem o incômodo manifestado pelos delegados ao fato de que, no Brasil e principalmente na Bahia, agentes policiais ainda fazem investigações e prisões ilegais, e quando o Ministério Público cumpre o dever de fiscal da atuação externa da polícia "[...] eles ficam chateados... então dizem que é inconstitucional" (Promotor de justiça entrevistado pelo autor em agosto de 1999).

Para o cumprimento desta atribuição, o MP da Bahia reestruturou a antiga coordenadoria criminal, que fora instituída pelo ato administrativo 1985/1992, criando o Centro de Apoio Operacional às Promotorias Criminais, cujo ato administrativo foi assinado em 7 de julho de 1997[13]. O

[13] O autor teve acesso a relatórios de visitas às delegacias que datam de fevereiro de 1997, portanto, num período anterior à promulgação da lei orgânica estadual, comprovando que a instituição já desenvolvia a atividade mesmo sem que ela estivesse regulamentada por lei complementar, conforme indica o artigo citado.

Centro passou a abrigar as seguintes coisas: a central de inquéritos, para onde são mandados todos os inquéritos para posterior distribuição entre os promotores; o setor de atendimento ao público, que tem por objetivo apurar o abuso praticado pela autoridade policial e conta com a atuação de três promotores; a assessoria técnica ao Procurador Geral; e o setor de controle externo da atividade policial que passou a contar com dois promotores (encarregados de realizarem vistorias em delegacias e presídios) que já haviam exercido a função de delegados de polícia. Esta formação foi intencional pois, segundo um entrevistado, "[...] você tem que saber como agir. Na hora que for preciso agir com firmeza você tem que agir... mas, você não precisa estar o tempo todo com a lança... para corrigir os resultados" (Entrevista dada ao autor, agosto de 1999).

Atividades desenvolvidas pelo centro de apoio operacional das promotorias criminais no biênio 1998/1999

	1998	1999
Requisição de instauração de inquérito policial	74	81
Solicitação de informação sobre inquérito policial	1560	1945
Solicitação de exame pericial	51	56
Visitas às delegacias	14	19
Pessoas atendidas	1050	936

Fonte: Ministério Público do estado da Bahia.

A atividade de fiscalização sistemática se dá, primeiramente, mediante alguma notícia trazida pelas vítimas do crime, parentes ou conhecidos, ou por alguma notícia de destaque na imprensa, encaminhada à coordenadoria criminal que tem o departamento do controle externo para averiguação. O promotor vai à delegacia e se informa a respeito do que está ocorrendo, passando a acompanhar os inquéritos. Um outro aspecto são as visitas rotineiras, de surpresa, feitas às delegacias e aos estabelecimentos penais junto com a imprensa e, excepcionalmente, com uma equipe que inclui estagiários, fotógrafos, um engenheiro civil (que faz a avaliação da

parte da estrutura dos imóveis) e uma sanitarista[14]. Com o livro de ocorrências nas mãos, o promotor informa-se a respeito das regularidades ou não das prisões. Se houver algum abuso, o MP adota as providências exigidas pelo caso. Para os promotores, a repercussão deste tipo de ação é muito positiva pois previne abusos por parte de autoridades policiais:

> [...] nunca se sabe onde você vai nem quando você vai e a imprensa vai junto... é o efeito moral da atividade.., porque os delegados, e a polícia de um modo geral sabem que tem um órgão, não hierarquicamente superior, com essas funções impostas pela CF de fiscalizar alguns abusos (Promotor entrevistado pelo autor em agosto de 1999).

O controle externo também se exerce por meio da cobrança no andamento dos inquéritos policiais. Se há inquérito policial atrasado ou se não foi providenciada a abertura de inquérito, apesar de comprovado o crime, o MP requisita, cobra e, muitas vezes, a depender da importância do caso, designa um promotor para acompanhá-lo de perto[15]. Esta função é desempenhada pelo setor de atendimento ao publico, que conta com três promotores designados pelo Procurador Geral. Aliás, a questão do inquérito policial propicia um debate polêmico sobre a capacidade dos delegados de conduzirem com eficiência e legalidade, cumprindo os prazos regimentais, a construção do inquérito. Sobre o tema, o secretário de Segurança Pública do Rio Grande do Sul, José Paulo Bisol, posicionou-se a favor de que o MP conduza o inquérito desde o início, quando do processo de obtenção de provas. Na mesma linha, o então Ministro da Justiça, José Carlos Dias,

[14] Constatou-se que este "aparato" foi utilizado uma única vez quando da visita à Penitenciária Lemos de Brito, em Salvador, Bahia. Os estagiários participam na condição de alunos em busca de especialização, os fotógrafos registram as visitas e a sanitarista observa as condições higiênicas das prisões (vasos sanitários, pias, esgoto etc).

[15] A respeito, o MP vem acompanhando o caso de Robelio Lima dos Santos, supostamente assassinado por policiais militares em 11/10/1999. Cf. denúncia do jornal *A Tarde,* ilustrada por fotos tiradas por fotógrafo amador nas quais se vê que o rapaz teria entrado na viatura policial com uma perfuração à bala na bacia. Os peritos constataram que o suposto assaltante chegara ao hospital com três perfurações, sendo outras duas no tórax. A secretária de Segurança, Katia Alves determinou a prisão dos quatro policiais militares, embora sem divulgar o nome dos envolvidos. O inquérito policial continua no MP aguardando novas diligências.

considerou "interessante" o fim do inquérito policial na medida em que ele tem servido como instrumento de coação indevida sobre o indivíduo[16].

A questão dividiu os promotores entrevistados. Para alguns, além do MP não estar preparado para a tarefa, se ele tomasse a dianteira na condução dos inquéritos seria melhor acabar com a polícia. Outros, ao contrário, entendem que o MP, por ser o destinatário final do inquérito, tem que atuar nessa direção. Em alguns países da Europa e nos Estados Unidos, o promotor é quem preside a investigação policial. A lógica é que se ao MP se destina o inquérito, é bastante razoável que ele participe de todas as fases, inclusive para que não perca tempo pedindo novas provas com novas diligências policiais. Um outro argumento utilizado é que existe um contexto político que tem marcado a atuação da polícia em algumas situações. Afirmam os promotores que, se é verdade que a Polícia Civil baiana tem delegados com nível superior, aptos a fazerem um inquérito de forma condizente, ainda existem, em algumas localidades, a figura do delegado "calça curta"[17] sujeito ao controle de políticos eleitos. Neste caso, as arbitrariedades acontecem de forma recorrente.

Já os delegados acham essa discussão estéril. Para eles, somente a autoridade policial é preparada e tem condições de conduzir os inquéritos. Existe um processo de investigação e apenas com treinamento específico é possível realizá-lo de forma correta, buscando as provas e a autoria de determinado crime. A partir da fala dos delegados, percebe-se uma demonstração clara do limite da atuação do MP no controle da atividade policial. As visitas às delegacias e a cobrança no andamento dos inquéritos são "toleradas". Mas a construção do inquérito – atribuição tradicional da polícia judiciária – jamais poderia ser feita por alguém que não tivesse passado por um ritual de aprendizagem, que só as academias de polícia, num primeiro momento, e a experiência adquirida na prática cotidiana, posteriormente, podem dar.

[16] *Folha de S. Paulo,* 19/10/99, pp. 3-4.

[17] Delegados sem formação em direito indicados por orientação política. A Assembleia Legislativa da Bahia aprovou projeto de lei em 1/2/2000 que extingue a categoria de delegado auxiliar, ou "calça curta", que será substituída à medida que sejam nomeados novos delegados por meio de concurso público. Para os partidos de oposição, o projeto é falho porque não fixou data para extinção desses cargos.

Uma última discussão levantada pelo trabalho diz respeito ao relacionamento entre os promotores e os delegados fiscalizados. A respeito, vale à pena registrar a argumentação do jurista paranaense e professor de direito, René Anel Dotti:

> [...] o maior obstáculo para alcançar os objetivos [eficácia e agilidade da investigação policial] decorre da falta de integração da Polícia Judiciária e do ME.. observa-se lamentavelmente a existência de um processo de rejeição que chega a ser genético (citado por Moreira, 1999, p. 17).

Na avaliação dos integrantes do MP, o relacionamento nunca foi bom e o poder dado pela Constituição federal de fiscalização da polícia causou mal-estar e constrangimento ainda maiores, sobretudo em pessoas menos afeitas ao estado democrático de direito, no qual todas as instituições devem ser fiscalizadas. Embora existam excelentes delegados — na avaliação dos promotores, estes são maioria na Polícia Civil baiana —, existem também aqueles que não desenvolvem seu trabalho a contento. A dificuldade no relacionamento surge porque o promotor tem que apurar irregularidades cometidas pelos delegados, agindo no sentido de inibir ilegalidades.

Alguns delegados disseram que o dia a dia com os promotores depende muito das relações interpessoais construídas. Destacam que as atribuições são diferentes e que as instituições têm funções distintas. Para eles, às vezes os promotores confundem e invadem atribuições prejudicando o trabalho. Afirmaram também que há pessoas que, em nome do que está escrito como norma de trabalho, utilizam a legislação para agredir, depreciar ou ofender. Se alguns policiais cometem excessos, deve-se entender que isto não se deve à instituição, e menos ainda ao imperativo constitucional.

> [...] Quando você vê aquela autoridade nos seus poderes como defensora única do saber... eu sou contra esse ar de superioridade, de dono da verdade para quem não trabalha nas condições adversas.., porque nós [delegados] trabalhamos com sangue nos sujando ao pé da letra (Delegada entrevistada pelo autor, setembro de 1999).

O presidente da Comissão dos Direitos do Cidadão da Câmara Municipal de Salvador, Daniel de Almeida, também foi convidado a opinar. Segundo sua percepção, há uma reação de determinados segmentos da Polícia Civil a esse papel do MP. Isto pode transformar-se numa área de

conflito, se não for feita uma política nacional de segurança que defina precisamente as funções de ambas instituições e um modelo de atuação conjunta. Em algumas das reuniões que participou, ele sentiu que os delegados têm questionado a capacidade do MP de cumprir bem o acompanhamento desse processo:

> Já tive oportunidade de, em conversa com alguns delegados visitando delegacias ouvir esse tipo de opinião.., que o MP tem uma atitude prepotente, arrogante, e tal... nós não vamos aceitar isso (Entrevista dada por Daniel Almeida ao autor, outubro de 1999).

Os resultados obtidos com a fiscalização realizada pelo MP da Bahia no controle da atividade policial entre janeiro de 1997 e meados de junho de 1998, indicam que 204 soldados e oficiais da Polícia Militar, e 145 policiais civis (sendo 20 delegados) foram denunciados pelo Ministério Público ao Poder Judiciário. Dentre os delegados denunciados, apenas um encontra-se cumprindo pena em regime de reclusão[18].

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Ministério Público da Bahia definiu a implementação do controle externo da atividade policial devido, sobretudo, ao tipo e natureza da ação envolvida e ao empenho de determinados integrantes da instituição – que conseguiram superar resistências "naturais" a qualquer tentativa de fiscalização externa da polícia. Entretanto, o controle externo da atividade policial não é prioridade do Ministério Público da Bahia. Prova disso é o número reduzido de promotores indicados (cinco, no total) para fiscalizar delegacias e instituições penais, e para cobrar o cumprimento dos prazos regimentais dos inquéritos policiais. Deste modo, a partir de uma ação exclusiva do MP, não se pode esperar uma redução significativa das ações ilícitas praticadas por delegados e agentes policiais. Também não há dúvidas que o tipo de controle efetuado estreitou o relacionamento entre as instituições, comprovado pelas relações cotidianas entre delegados de polícia e promotores de justiça.

---

[18] O autor não teve acesso aos dados sobre o andamento das denúncias feitas pelo ME Em relação ao delegado punido, a informação foi conseguida em entrevista com um promotor de justiça.

Para entender a ação do MP à luz do referencial teórico indicado, retomo o argumento de O'Donnell (1998[a]), para quem a efetividade do controle entre agências estatais depende de uma rede que tem, em seu cume, tribunais comprometidos com o controle horizontal exercido. No caso estudado, a efetividade está aquém do esperado. Prova disso é o número tímido de julgamentos realizados a partir das denúncias oferecidas pelo MP ao Judiciário, sobretudo no que diz respeito aos delegados, indicando que o monstro, de que nos fala o promotor, ainda não assusta tanto. Isto, porém, não invalida a atividade de fiscalização. Como afirma Kerche (1999), o papel desempenhado pelo MP brasileiro no controle de outras instituições *(accountability horizontal),* embora possa apresentar falhas, é importante para aumentar as informações sobre os poderes.

BIBLIOGRAFIA

ARANTES, Rogério Bastos. "Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 39, 1999.

— & KERCHE, Fábio. "Judiciário e democracia no Brasil", *Novos Estudos Cebrap*, n. 54, 1999.

CAVALCANTI. Rosângela Batista. *Cidadania e acesso à justiça: promotorias de justiça da comunidade*, São Paulo, Editora Sumaré /Idesp, 1999.

FERRAZ, Antonio de Mello de Camargo. (org.), *Ministério Público: instituições e processo*, São Paulo, Atlas, 1997.

IDESP. "O Ministério Público e a justiça no Brasil", São Paulo, Idesp, mimeo, 1996.

KERCHE, Fábio. "O Ministério Público e a Constituinte de 1987/88". In SADEK, Maria Tereza, *O sistema de justiça*, São Paulo, Idesp/ Sumaré, 1999.

—. "O Ministério Público e seus mecanismos de accountability", trabalho apresentado no XXIII Encontro Anual da Anpocs, Caxambu (MG), 1999.

LAMOUNIER, Bolivar. "O novo Ministério Público na Constituição de 1988", *Gazeta Mercantil*, 1997.

MACEDO Jr., Ronaldo Porto. "A evolução institucional do Ministério Público brasileiro". In SADEK, Maria Tereza (org.), *Uma introdução ao estudo da justiça*, São Paulo, Idesp/Sumaré, 1996.

—. "O Ministério Público brasileiro: um novo ator político". São Paulo, mimeo., 1998.

MAZZILLI, Hugo Nigri. *Regime jurídico do Ministério Público*, São Paulo, Saraiva, 1995.

—. *A defesa dos interesses difusos em juízo*, São Paulo, Saraiva, 1997.

MINISTÉRIO PÚBLICO. *Informativo do MP*, Salvador, ano VI, n. 24, 1997.

MOREIRA, Rômulo de Andrade. "Ministério Público e poder investigatório criminal", Salvador, mimeo, 1999.

O'DONNELL, Guillermo. "Accountability horizontal e novas Poliarquias", *Revista Lua Nova*, n. 44, 1998 (a).

O'DONNELL, Guillermo. "Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina", *Novos Estudos Cebrap*, n. 51, 1998(b).

—. "Democracia delegativa?", *Novos Estudos Cebrap*, n. 31, 1991.

—. "Urna outra institucionalização", *Lua Nova*, n. 37, 1996.

PINTO FILHO, Arthur. "Constituição, classes sociais e Ministério Público. In FERRAZ, Antonio Camargo, *Ministério Público: instituição e processo*, São Paulo, Atlas, 1997.

PRZEWORSKY, Adam. "The State and the citizen", trabalho preparado para o seminário internacional "Society and the Reform of the State", São Paulo, março de 1998.

SADEK, Maria Tereza (org). *Uma introdução ao sistema de justiça*, São Paulo, Idesp/Sumaré, 1997.

—. *O sistema de justiça*, São Paulo, Idesp/ Sumaré, 1997.

—. *O Ministério Público e a justiça no Brasil*, São Paulo, Idesp/ Sumaré, 1997.

SANCHES FILHO, Alvino O. “Novas demandas sociais: os espaços de construção da cidadania e o papel do Ministério Público estadual da Bahia”, dissertação de mestrado, NPGA/UFBA, setembro de 1998.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Ordem burguesa e liberalismo político*, São Paulo, Duas Cidades, 1978.

SILVA, Cátia Aída A. P “The brazilian childhood justice: conflicts between judges and prosecutors and the enlargement of Public Judicial Ministry”, paper presented at the Annual Meeting of the Research Committee on Sociology of Law, University of Antwerp, Belgium, july 9-12, 1997.

SOUZA, Celina. *Constitutional engineering in Brasil*, London, Mcmillan, 1997.

—. “Demandas regionais no processo decisório nacional”, *Anais do XXIII Encontro Anual da Anpocs*, 1999.

VIANA, Luiz Werneck. “A judicialização da política e as relações entre os três poderes no Brasil, 1988-1998”. *Anais do XXIII Encontro Anual da Anpocs*, 1999.

MINISTÉRIO PÚBLICO NO PARÁ

Guita Grin Debert

Cidadão,

Desde o instante em que assumi a Procuradoria-Geral de Justiça, por conseguinte, a chefia do Ministério Público do estado do Pará, elegi como prioridade a aproximação dos serviços desta organização com a sociedade. Entendo que o sentido da existência do Ministério Público é servir efetivamente de órgão de defesa dos direitos da comunidade, que precisa conhecer a instituição essa primazia, outra diretriz da minha gestão é modernizar o Ministério Público, acertando o seu passo com o tempo, para melhor desempenho de seu trabalho essencial à função jurisdicional do Estado. Nessa linha, o programa de informatização e o emprego de recursos modernos de comunicação surgem como desafios de grande relevância. Assim, o Ministério Público do Pará está agora na internet, procurando levar sua mensagem aos usuários dessa fantástica rede mundial de comunicação apoiada em recursos da informática. Além do objetivo de prestar informações, a presença da entidade pública na internet tem a intenção de receber contribuições da sociedade. Quando você, cidadão, necessitar do Ministério Público, procure-o. Se o caso a ser tratado for de extrema gravidade e importância, venha você mesmo conversar conosco (página do MP na *internet,* assinada por Manoel Santino Nascimento Jr).

Esse convite ao cidadão que abre a página na internet do Ministério Público do Pará expressa, de maneira sucinta, o entusiasmo que dá a tônica do trabalho desenvolvido pelos procuradores do estado identificados com o novo papel da instituição na defesa da sociedade paraense.

Do ponto de vista do senso comum, pensar no Pará e nos desafios da cidadania é acionar o conjunto de estereótipos usados para retratar os contextos em que o desrespeito aos direitos humanos básicos se mostra em suas formas mais exacerbadas, como ocorreu em Eldorado do Carajá, que se transformou num dos símbolos mais cruéis da antítese das formas democráticas de convivência humana. Por isso, o convite feito ao cidadão pelo Procurador Geral era indicador de que mudanças importantes estariam em curso naquele Estado, cujo caráter mereceria um estudo a parte para entender a atuação do MP como agente promotor da cidadania.

O interesse deste texto é descrever os resultados da pesquisa empreendida em Belém do Pará em 1999 com o objetivo de entender, por um lado, a percepção que os agentes do MP têm das mudanças ocorridas na instituição, do caráter de suas ações e da repercussão delas na sociedade paraense e, por outro lado, analisar o tipo de avaliação feita em outras instituições governamentais e não governamentais sobre a atuação do MP, especialmente no que diz respeito ao acesso da população mais pobre à justiça e ao controle externo das atividades policiais[1].

O que se quer mostrar é que nessa atuação e no modo como ela é avaliada está envolvido um investimentos discursivo e emocional que dá uma particularidade ao modo de agir não apenas dos promotores, mas também de outros agentes que ocupam posições de poder em outras instituições do sistema de justiça e que estão imbuídos dos valores relacionados com a ampliação dos direitos da cidadania. É parte desse investimento a proposta de uma nova ética do atendimento das parcelas mais pobres da população nas instituições públicas e o estabelecimento de uma relação estreita entre essas instituições e as organizações não-governamentais. Esses procedimentos permitem, por um lado, que as ações empreendidas sejam percebidas como potencialmente revolucionárias ou pelo menos radicalmente distintas de tudo o que se fez no passado distante ou recente naquele Estado. Por outro lado, a relação entre os agentes institucionais e a sua clientela dá novas qualidades aos direitos da cidadania que tem como consequência não apenas uma ampliação das demandas populares, mas também um agigantamento dos requisitos necessários para atendê-las. Visões antagônicas dos demandantes e de suas organizações passam então a ser produzidas, segmentando a clientela popular e introduzindo novos dilemas éticos nas tomadas de decisão, especialmente quando se torna evidente que as soluções jurídicas nem sempre são as mais adequadas na promoção de uma sociedade mais justa e igualitária.

O exame mais detido de cada uma dessas questões será precedido da apresentação dos dados socioeconômicos do estado e da capital e das principais iniciativas do poder público que são computadas como avanços

[1] A estratégia adotada para realizar a pesquisa teve como base uma metodologia qualitativa envolvendo entrevistas em profundidade (individuais e coletivas), conversas informais e observação de situações, bem como análise de documentação produzida nas instituições pesquisadas.

na área dos direitos humanos, no relatório preparado pela Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública para o Programa Nacional de Direitos Humanos. Ainda neste primeiro item, o interesse é mostrar como o sucesso destas iniciativas foi explicado pelos atores que nelas ocuparam quer um papel central quer uma posição de observadores críticos de suas práticas.

No segundo item, apresentamos as avaliações feitas sobre o MP por integrantes de duas instituições cujas imagens, poderíamos dizer, são antagônicas quando estão em jogo os direitos de cidadania: a Polícia Militar, tida como uma instituição paradigmática da arbitrariedade, da violência e do desrespeito humano; e a Ouvidoria, a “menina dos olhos” do sistema de segurança pública do Pará na luta pelos direitos humanos e no controle da violência policial.

O terceiro item, “O MP e as Organizações não-governamentais”, tem como interesse central avaliar a percepção que os representantes das organizações da sociedade civil têm do MP. Interessa ainda mostrar não só a importância dessas entidades na luta pela ampliação do acesso à justiça, mas também ressaltar o papel fundamental que elas passam a desempenhar na legitimação e dinamização dos empreendimentos do MP e de outros organismos governamentais empenhados em propor políticas públicas de promoção social.

No quarto item, “O MP em Belém do Pará”, o foco se volta para o MP propriamente dito. Depois da apresentação da sua estruturação interna, destacamos as iniciativas que tiveram maior impacto na ampliação do acesso à cidadania: as Promotorias da Cidadania e o Programa o Ministério Público e a Comunidade. No primeiro caso, as portas do MP são abertas ao público; no segundo os procuradores e os promotores desenvolvem atividades *extra gabinete* nos bairros mais pobres de Belém. Interessa, portanto, mostrar os desafios que estas novas tarefas trazem e como, na prática, eles são enfrentados.

Finalmente, o texto trata das áreas em que a atuação do MP é tida como falha e apresenta as razões atribuídas às dificuldades enfrentadas tanto pelos promotores como por outros analistas dessa instituição no Pará.

NO PARÁ É DIFERENTE

O Estado do Pará tem uma extensão territorial de 124.802 km^2, correspondendo à quase 15% do território nacional. Sua divisão política atual compreende 143 municípios, e a população projetada para o ano 2000 é de 6 milhões de habitantes. A área denominada de Grande Belém, que compreende além da cidade de Belém os distritos de Icoraci, Mosqueiro, Outeiro, Val de Cães e os municípios de Ananindeua e Marituba, tem uma população estimada em 1.502.707 habitantes, segundo dados do IBGE. A situação socioeconômica do estado indica que, em cada três pessoas, uma é economicamente ativa e duas, socialmente dependentes. Do grupo economicamente ativo, 32% ganha salário mínimo, 52% recebe pouco mais que um salário mínimo e apenas 16% ganha acima de 5 salários mínimos. Na Grande Belém, em 1997, foram registrados 680 casos de homicídios, com média de 57 por mês, e excluídos 163 casos de violência no trânsito. Em cada 100 mil pessoas, na Grande Belém, são assassinadas 2 ou 3 pessoas por mês[2].

No que se refere ao sistema penitenciário, Belém conta com 10 casas penais com a capacidade para 1179 presos, mas que abrigam uma população de 1445 pessoas. São 692 os presos provisórios e 733 os condenados. Dos presos, 419 cometeram crimes contra a pessoa, 623 contra o patrimônio, 147 contra os costumes, e 236, na área de substâncias entorpecentes. Em 1997, ocorreram ainda 10 mortes em casas penais e não há dados sobre quantas rebeliões ocorreram nesse mesmo ano.

A Comissão Pastoral da Terra, num artigo publicado na revista *Conflitos no Campo,* informa que aproximadamente 520 pessoas — distribuídas em fazendas em diversos municípios, a maioria no sul do Estado — são vítimas de trabalho escravo no Pará. A Secretária de Fiscalização do Trabalho criou, em 1995, o Grupo Móvel (formado por um coordenador em cada região e outros profissionais) que, segundo informações da Comissão Pastoral da Terra, realizou cinco operações de fiscalização e, em 1997, constatou a existência de 455 trabalhadores em regime de escravidão. Ainda no ano de 1997, segundo a CPT, ocorreram 60 conflitos de terra no Estado envolvendo 13151 famílias, e foram feitas 19

[2] Dados oferecidos pela Polícia Civil para o relatório preparado pela Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública para o Programa Nacional dos Direitos Humanos.

ocupações com 2694 famílias. Neste mesmo ano, nos conflitos de terra, 12 pessoas foram assassinadas[3].

Estes dados confirmam a imagem pública do Pará como um dos estados com os índices mais dramáticos de violência e desigualdade social. Contudo, a década de 90 testemunhou a implementação de políticas voltadas para coibir tais abusos que, no relatório preparado pela Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública para o Programa Nacional de Direitos Humanos, são arroladas como avanços no campo dos direitos.

Na área de segurança, o Sistema de Segurança Pública foi instituído em 1996 e conta com um Conselho Estadual de Segurança Pública (CONSEP) que tem por finalidade estabelecer, acompanhar, controlar e avaliar a política e as ações de segurança pública do estado. Presidido pelo secretário de Segurança Pública, o CONSEP tem representantes de instâncias governamentais e da sociedade civil- Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, Departamento de Trânsito, Assembleia Legislativa, Centro de Defesa da Criança e do Adolescente Emalás, Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos, Ordem dos Advogados. São órgãos do CONSEP: o Plenário ou Colegiado Pleno, a Secretaria Executiva, a Ouvidoria do Sistema e a Comissão de Controle da Segurança Pública. Este é o único órgão com essa estrutura no país. O CONSEP criou ainda uma Comissão de Mediação e Conflito Fundiários, em 1997, com o objetivo de intermediar conflitos na zona rural do estado do Pará.

Na Academia de Polícia Civil, o tema dos direitos humanos passou a ser uma matéria obrigatória e cursos de atualização para investigadores, escrivões e delegados, sobre assuntos como o estatuto da criança e do adolescente, têm sido periodicamente ministrados. Além disso, em 1997 foram instaurados na Corregedoria da Polícia Civil, 1772 procedimentos disciplinares, resultando em 464 sanções administrativas e 10 demissões, sendo que deste total, 500 procedimentos ainda estavam na fase de instauração em 1998.

Na Polícia Militar, a sua Corregedoria foi criada em 1996 e em 1997 foram instaurados 224 procedimentos, dos quais 20% são de policiais de

[3] Informações apresentadas no relatório preparado pela Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública para o Programa Nacional dos Direitos Humanos.

folga e 80% de policiais em serviço. Nesta área, merecem um destaque especial o Projeto Povo e a Companhia Especial de Polícia Assistencial (CEPAS) que serão tratados depois com mais detalhes.

Na área da Justiça há o Grupo de Integração de Justiça e Segurança — composto pelas instituições vinculadas às Secretarias de Justiça e de Segurança — criado para integrar os programas e projetos suscetíveis de ação coordenada[4].

Na área dos direitos da mulher o Pará tem 7 Delegacias Contra a Integridade da Mulher: quatro funcionam nas seccionais urbanas de sete bairros de Belém, três em outros municípios e outras três estão em fase de construção. Também está em fase de construção uma unidade de atendimento temporário. Além disso, o Albergue Municipal Emanuel Dias recebe mulheres vítimas de violência.

Na área da criança e do adolescente, o Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente funciona desde 1994; são ainda 43 os conselhos municipais em funcionamento e 32 conselhos tutelares em 29 municípios, dois deles na capital. O governo estadual conta também com a Fundação da Criança e do Adolescente do Pará (FUNCAP), que obteve menção honrosa da Unesco no prêmio brasileiro de sócio-educação, juntamente com o juiz Pedro Paulo Sergio Frota e Silva da 24ª Vara da Infância e da Adolescência de Belém, que recebeu o primeiro lugar na premiação[5]. Nessa área foi criado o Centro Integrado de Atendimento a

[4] Nesta área, os números de denúncias contra policiais e agentes penitenciários por desrespeitar os direitos das pessoas presas e detidas são os seguintes: 23 procedimentos distribuídos entre facilitação da fuga (17), espancamento (2), facilitação de embriaguez de detento (1), facilitação de escavação de túnel (1), rebelião de detentos (1), motim (1). Os procedimentos tiveram os seguintes resultados: 10 suspensões, 7 demissões, 6 isenções de culpabilidade e 1 arquivamento por falta de provas.

[5] Este prêmio é concedido pela Unicef (Fundo das Nações Unidas pela Infância) em conjunto com a Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI), Fundação Educar Dpaschoal, Instituto Latino-Americano das Nações Uni das para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente (ILANUD). Lançado em agosto de 1998, o prêmio quer incentivar e difundir a experiência daqueles que têm dado efetiva e criativa aplicação ao Estatuto da criança e do adolescente e é atribuído às seguintes categorias: juízes, promotores e advogados, centro, núcleos e comissões de apoio de advogados do Ministério Público e do Poder Judiciário, entidades governamentais, entidades não-governamentais, estudantes universitários graduados e pós-graduados, instituições de ensino superior, núcleos de pesquisa ou extensão

Adolescentes que promove a articulação da ação de órgãos como o Juizado da Infância e Juventude, o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Secretaria de Segurança Pública.

Articular ações de órgãos que tradicionalmente trabalham de maneira paralela é a receita por todos aplaudida, de modo a agilizar o atendimento à população e resolver com mais rapidez problemas que podem ser facilmente solucionados, economizando recursos e obtendo mais eficiência. O Pará, nesse domínio, é diferente dos outros estados, porque nele essa integração é possível. Relatar as dificuldades para implantar novos programas e apresentar a originalidade das iniciativas e seus resultados positivos é considerar que no Pará tudo é mais fácil do que em São Paulo e no Rio de Janeiro, porque lá "todo mundo se conhece pessoalmente" e "com um telefonema tudo se resolve", dizem os entrevistados.

A intimidade e a intensidade das relações pessoais entre indivíduos que ocupam posições de poder em diferentes agências governamentais e não governamentais são evidentes também para os pesquisadores, visto que boa parte dos entrevistados conhece pessoalmente os outros indivíduos contatados para a pesquisa. Em Belém, a prefeitura é do PT e o governo do estado, do PSDB. Mas estar mais afinado com um lado ou com o outro da política partidária não impede que todos considerem que o trabalho que estão realizando em cada uma das instâncias é radicalmente diferente do que nelas se fazia até então. Não apenas porque promoveram a integração de modo a solucionar os problemas de maneira mais ágil e eficiente, mas porque todos estão imbuídos de uma nova ética que ganha expressão com o uso do repertório próprio dos direitos humanos e da cidadania, e é traduzida no empenho prático de dar um novo tratamento dado às necessidades e demandas da população, que sempre teve seu acesso barrado nos serviços públicos essenciais.

O coronel Holanda, comandante do Comando Metropolitano da Polícia Militar, expõe a nova visão da Polícia Militar:

> Aqui no Pará, a instituição da Polícia Militar teve que se adaptar a essa nova realidade. Depois do período militar, a PM trabalhava com a visão de uma instituição voltada para dentro de si, para os quartéis,

universitária, educadores, professores e profissionais em geral, governos de estado e do distrito federal.

> sem dar uma satisfação de suas atitudes à própria sociedade. Depois dos diferentes governos do estado do Pará, ela começa a se abrir, a mostrar que o cidadão é a pessoa que está em primeiro lugar e que nós devemos prestar serviço a ele. Com essa nova visão, passamos a fazer esse trabalho com policiais militares, a abrir as nossas portas, os nossos quartéis, para participarmos de um projeto com a comunidade, visando conhecer a comunidade, saber o que ela quer e fazer projetos em cima das necessidades dela. Tanto que, aqui em Belém, há quatro anos atrás, para saber isso e após reunião com as próprias lideranças comunitárias de vários bairros, nós fizemos uma pesquisa nos bairros mais violentos e essa pesquisa nos deu os resultados do que a comunidade precisava da PM. A comunidade dizia que precisava de uma PM mais presente, mais prestadora de serviços, não aquela que só faz repressão, mas aquela que também pudesse ajudá-la... Pela ausência de outros órgãos da própria administração, eles querem a PM mais presente e também participando da vida comunitária, ajudando nas ações sociais, levando para o bairro o que a comunidade não tinha: um médico, um dentista, uma assistente social. Baseado nesta pesquisa, nós iniciamos um projeto chamado Povo. O projeto foi oriundo de uma ideia que já tinha em outro estado, mas com uma outra denominação. No Paraná, ele atuava na área mais nobre de Curitiba e nós resolvemos fazer um projeto para atuar nas áreas mais carentes da cidade. Preparar alguns policiais que, além de fazer o policiamento nas áreas mais carentes, passassem a dar assistência a essas pessoas. [...] Então iniciamos este projeto em 1996. Há três anos foi implantado em alguns bairros, deu resultados bastante positivos e o governo do estado, depois de ver o sucesso, considerou isso um projeto de governo e não só da polícia Militar, da instituição. O novo governo também tem, entre os muitos projetos, o de manter e melhorar o Projeto Povo e a extensão dele para todo o Estado e não só a capital. Povo quer dizer — Policiamento Ostensivo Volante.

A avaliação de um programa governamental considerado bem-sucedido ou de uma boa administração pública é pontuada por expressões como “dar satisfação à sociedade”, “mostrar que o povo está em primeiro lugar”, “saber o que a comunidade quer”, “participar de um projeto com a comunidade”. Faz parte ainda deste investimento — que independe de filiações partidárias no PT ou PSDB e da inserção institucional — valorizar parcerias, realizar pesquisas de opinião para identificar demandas populares, conhecer experiências inovadoras feitas em outras cidades

brasileiras e, sobretudo saber as razões do seu sucesso ou não, para modificá-las e adequá-las à realidade paraense, fazer uma “espécie de bricolagem” como disse um dos entrevistados, demonstrando familiaridade com o linguajar antropológico.

A POLÍCIA CIDADÃ, A OUVIDORIA E O CONTROLE DA VIOLÊNCIA POLICIAL

O comandante Holanda, na entrevista que nos foi dada, não poupou demonstrações de entusiasmo com as ideias e os projetos que imprimem uma nova feição à PM. Esse entusiasmo contrasta com a desconfiança presente entre os agentes da Ouvidora em relação à possibilidade de se levar adiante, no Pará, medidas inovadoras capazes de revolucionar práticas tradicionais e exercer um controle sobre a violência que caracteriza a polícia do Estado. Vale à pena ouvirmos um pouco mais o coronel Holanda e depois os integrantes da Ouvidoria de modo a compreender o caráter da avaliação que nessas duas instâncias é feita da atuação do MP.

Quando entrevistamos o comandante Holanda, em fevereiro de 1999, ele praticamente acabara de assumir o Comando Metropolitano e se referia a ele como “um quartel de planejamento de toda a instituição”. O policiamento comunitário, especialmente o Projeto Povo, foi destacado na entrevista como um dos exemplos da doutrina que orienta as práticas inovadoras da corporação. A ampliação desse projeto, que na época contava com cerca de 20 módulos em funcionamento, sendo 12 deles em Belém, é uma reivindicação crescente das comunidades locais. Contudo, na opinião do comandante, essa demanda deve ser atendida com cuidado, pois o projeto requer um tipo especial de policial— “um policial que gosta de conversar com a comunidade” — e uma série de procedimentos para que os resultados esperados possam ser conquistados com sucesso:

> Reunimos as principais lideranças da comunidade e damos a elas um projeto de um núcleo, um pequeno imóvel a ser construído com os recursos da comunidade. A PM entraria com os homens para a construção, o governo com os móveis e a comunidade entraria com a parte da construção. Ou o contrário. Mas a comunidade entraria com responsabilidades para saber que isto é dela, e para ela cobrar. Então chamamos esta área de Destacamento Especial de Policiamento Comunitário e implantamos o módulo, um mini quartel. Ao redor

> dele é que o projeto POVO irá atuar. O projeto é um carro, uma Kombi, com quatro policiais: motorista, comandante e dois patrulheiros, sendo que todos eles participaram de um curso de primeiros socorros. Esse módulo tem duas motocicletas que acompanham a viatura [...] com um raio de ação numa área crítica do bairro. [...] Nós queríamos a confiança da comunidade, oferecendo um serviço emergencial no caso de um doente que precisasse de um hospital, queríamos que a comunidade confiasse na gente e passasse a nos dar as informações sobre os bandidos da área. E realmente ela nos deu resultados.

Merecem ainda ser realçados, na avaliação do comandante Holanda sobre os projetos inovadores na área, a integração entre as polícias, cujos exemplos são o CIOp (Comando Integrado de Operações) e o Instituto Superior de Polícia (ISP). O CIOp tem um trabalho pioneiro.

> Vemos o que seriam as duas polícias trabalhando juntas (a civil e a militar), e a reunião de todos os órgãos de segurança pública num só lugar; a senhora liga o 190 e pede um carro porque seu carro foi batido e imediatamente um carro é enviado de lá. A Polícia Civil, o Detran e os Bombeiros são coisas integradas. Em São Paulo são duas polícias grandes, enormes. A maior inovação é a integração pela comunicação, a integração operacional é muito difícil, é uma questão de cultura. A PM, com o tempo, deixou de cumprir a função dela que é o policiamento ostensivo e a polícia civil deixou de fazer a dela, que é a investigação. O que estamos fazendo é colocar a operacionalidade integrada.

O Instituto Superior de Polícia tem como objetivo centralizar a formação dos policiais:

> A partir deste ano será formada a primeira turma. Policiais militares, civis e bombeiros irão sair de um só local, cada instituição terá o seu ramo, mas a administração será só uma e o que é comum às instituições vai acontecer só uma vez e o que for especifico também será dado.

Além do CIOp e do ISP, o comandante Holanda destaca os seguintes programas inovadores: a Companhia de Polícia Assistencial (CEPAS), que recolhe os menores e os encaminha às polícias especializadas dos menores em colaboração com o Juizado da Criança e do Adolescente; o convênio com os Correios que, diante do aumento do número de assaltos, têm hoje em todas as suas agências um policial, especialmente nas cidades do

interior que não possuem agências bancárias e usam o correio para pagar a aposentadoria dos aposentados; o programa de Policiamento Escolar feito em convênio com a Secretaria da Educação para o policiamento nas escolas. O comandante Holanda considera que estes programas inovadores estão dando certo porque há, de um lado, uma diminuição da violência nessas áreas e, de outro, um interesse da parte de outros Estados em implementá-los.

No que diz respeito à violência policial, o comandante Holanda considera que há um exagero no tratamento dado pela imprensa à questão:

> Aqui em Belém ternos mais órgãos de fiscalização da atitude dos policiais do que de outros tipos. Temos aqui Corregedoria da Polícia Militar, da Polícia Civil, a Ouvidoria. Nós estamos criando um 0800 para denúncia. Então têm muitos órgãos dedicados a este tipo de fiscalização de conduta. [...] A nossa PM é muito batalhadora. Tem policial que está cumprindo 90 anos de prisão por ter cometido assassinato. [...] Não temos essa cultura de encobrir. Realmente acontecem fatos e temos que tomar providências, mas são fatos isolados. A nossa auditoria é muito rigorosa, é uma auditoria militar, muito rigorosa em cima dos fatos que envolvem a PM.

Além das duas Corregedorias e da Ouvidoria, o comandante considera que a PM tem um canal aberto com a comunidade:

> [...] aqui a comunidade já se acostumou com as coisas. Ela vai ao meu quartel e se eu não tomar providências pode esperar que em 10 ou 15 dias chega uma determinação do Ministério Público Militar para eu tomar providências. Eles já vão lá, a comunidade já vai lá e já procura.

Do Ministério Público do Estado ele afirma ter recebido determinações para a tomada de providências em relação a determinadas denúncias — “a gente toma as providências e comunica o MP”. Mas ele não tem muitas informações sobre a relação entre o MP e a comunidade: “só não sei se é fácil a população chegar no MP e fazer uma denúncia, eu não sei como funciona, mas a gente tem recebido determinações. Agora não sei se a comunidade tem um acesso fácil ao MP”.

Na Ouvidoria o entusiasmo em relação às medidas capazes de revolucionar as práticas tradicionais e exercer um controle sobre a violência policial é relativizado, e as críticas ao Ministério Público são acirradas.

Criada em 1997, a Ouvidoria era presidida, no momento da pesquisa, por Rosa Marga Rothe, pastora da Igreja Luterana que, desde 1978, teve participação ativa, ocupando cargos de direção na Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos (SPDDH). Esta é, sem dúvida, uma das organizações da sociedade civil de maior prestígio no Pará, com uma atuação fundamental na mobilização de movimentos sociais, na formação de sindicatos e associações profissionais e tem hoje um papel central nas questões que dizem respeito à violência policial, como veremos no próximo item. Sua instalação é em boa parte fruto das atividades da SPDDH, que procurou discutir os problemas da segurança pública com órgãos governamentais, alertando para a importância de um órgão central para a gestão da política e das ações de segurança pública do Estado[6].

Rosa Marga Rothe foi nomeada para presidir a Ouvidoria pelo governador, a partir de uma escolha feita pelas organizações da sociedade civil, sendo que seu nome foi apresentado pelo SPDDH. Na época, a Polícia queria apresentar ao cargo um candidato, que já tinha sido secretário da Segurança Pública. Contudo, faz parte do regimento da Ouvidoria, que ela não pode ser dirigida por indivíduos que tenham vínculos com a polícia. Apesar da nomeação da Ouvidora datar de junho de 1997, a instalação e a estruturação da Ouvidoria demoraram cerca de seis meses. Não havia um local, nem uma sala, nem mesmo cadeiras e não se podia contratar funcionários. Foi preciso um tempo para conseguir um conjunto de salas no prédio da Secretaria de Segurança, providenciar os móveis e trazer para a Ouvidoria funcionários alocados em outras repartições, mas francamente imbuídos dos objetivos da Ouvidoria como as agentes policiais e as assistentes sociais. Contratos novos foram feitos apenas para os dois defensores. Além disso, era preciso realizar estudos sobre como estruturar a Ouvidoria, o que Rosa Marga Rothe fez valendo-se também da experiência em São Paulo, a única referência disponível no país.

[6] Criado em 1996, esse Conselho, como já foi dito, tem uma estrutura pioneira no país, envolvendo a participação da sociedade civil na discussão de políticas de segurança pública. Nele, têm assento, por um lado, o Secretário de Segurança Pública, o chefe de Polícia, o Comandante Geral da Polícia Militar, o Comandante Geral do Corpo de Bombeiros e o Superintendente do Detran e, por outro lado, representantes da sociedade civil, como a SPDDH, o Centro de Defesa do Menor, a Ordem dos Advogados do Brasil e a Assembleia Legislativa.

A Ouvidoria do Pará foi inaugurada em 10/12/1997, uma data significativa, o Dia Internacional dos Direitos Humanos. Contudo, do reconhecimento da importância da instituição por parte de seus agentes e da consideração do avanço democrático que ela representa não está ausente a desconfiança em relação ao seu destino e à posição que nela vem sendo por eles ocupada. Todos concordam que o episódio de Eldorado de Carajás contribuiu para que alguém com a expressão política de Rosa Marga Rothe fosse nomeada presidente da Ouvidoria e, ao mesmo tempo, para que o Estado se beneficiasse da credibilidade que ela conquistara na luta pelos direitos humanos. É também consensual a consideração de que a Ouvidoria existe porque o Estado e o Ministério Público são incompetentes no desempenho de suas atribuições. O tratamento dado às instituições estatais e particularmente às instâncias ligadas ao sistema de justiça é pontuado por avaliações do seguinte tipo:

> O Estado tem as suas instituições, mas elas são extremamente corporativistas; um corporativismo bandido com formas pré-modernas de organização; a lealdade é o componente ético mais exigido; a ética não é no sentido moderno da imparcialidade, da igualdade, da impessoalidade, mas é a lealdade à corporação, ao grupo; estamos lidando com a sociedade tradicional, hierárquica, onde a lealdade ao chefe é a virtude máxima e se esse chefe é bandido...

Até o momento da pesquisa, tinham sido ouvidas nove denúncias e os agentes sabem que a confiança na Ouvidoria requer tempo. Como disse uma das agentes da instituição na entrevista coletiva feita com seus funcionários,

> [...] aos poucos a gente vai também recebendo ajuda de dentro da polícia. [...] tem pessoas que tinham desistido de remar contra a maré e não sei até que ponto tinham aderido, mas volta e meia, como eles estão sabendo que a Ouvidoria vai atrás, eles estão passando para nós.

O caso Idelbrando é considerado exemplar na Ouvidoria porque envolve acusação de torturas cometidas por um delegado contra um proprietário de bar que se recusara a pagar propina. Idelbrando procurou a Ouvidoria algumas semanas antes de sua inauguração, depois de já ter o laudo do IML e ter passado pela Corregedoria. O caso foi encaminhado para o Ministério Público, mas o coordenador da Promotoria Criminal

exigiu um novo inquérito policial, antes de enviar o caso para a Justiça, apesar da existência do inquérito, das testemunhas, do laudo médico e da identificação dos policiais. O novo inquérito foi considerado ridículo pelos agentes da Ouvidoria, que concordaram com a avaliação feita por funcionários durante a entrevista coletiva:

> Uma apuração administrativa interna concluiu que o delegado não fez nada a não ser o estrito cumprimento do dever de manter a ordem. O MP pediu que todas as testemunhas fossem ouvidas, mas o delegado só ouviu quem ele quis, concluindo que a vítima, de fato, tinha contratado um amigo para lhe dar uma porrada e incriminar o delegado. O caso ainda continua, é uma longa história que demorou muito para ir à justiça.

Tratar do MP na Ouvidoria é argumentar que "tudo depende muito das pessoas". Há promotores que fazem um bom trabalho, atuam com idoneidade e agem com prontidão. Mas todos reconhecem que este não é o caso da maioria:

> [...] o que normalmente acontece é que o promotor, por uma questão de solidariedade ou de comodismo, assina embaixo o que a polícia encaminha para ele, esse é que é o grande perigo; eles não arriscam o cargo deles; pisam na bola; empurram os casos com a barriga; existe muita politicagem.

O MP E AS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS

É comum reiterar que a expressão Organizações Não-Governamentais agrega uma diversidade enorme de associações distintas do ponto de vista dos objetivos, dos recursos humanos e financeiros disponíveis, de suas formas de organização e mobilização e de seus impactos sociais. Essa diversidade é claramente identificável em Belém do Pará, mesmo entre as ONGs cujo contato nos foi recomendado por militantes e pesquisadores de São Paulo por serem organizações representativas que valeria a pena conhecer e ver como avaliavam a atuação do MP.

Embora já tenha sido aprovado em lei, ainda não foi implementado um Conselho Estadual da Condição Feminina. Contatamos o Conselho Municipal da Condição Feminina, criado em 1977, e entrevistamos sua

presidente que na época estava intensamente envolvida na preparação das comemorações do 8 de março, Dia Internacional da Mulher. Surpreendeu o desconhecimento que se tinha ali do que era o MP, e ficou evidente que a Ouvidoria era a instância privilegiada de recurso em casos envolvendo os direitos da mulher e em eventuais problemas com as delegacias voltadas para esta problemática.

O grupo mais ativo em relação à questão feminista é, sem dúvida, o Movimento de Mulheres do Campo e da Cidade (MMCC). Fundado nos anos 80, enviou representantes à Conferência de Beijin e durante algum tempo obteve recursos da Oxfam para desenvolver suas atividades. Mas os recursos terminaram e são visíveis a dificuldade e a pobreza que o MMCC vem atravessando. A sede tem um ar de abandono, não há uma secretária (os recados devem ser deixados na secretária eletrônica), e a sensação que prevalece é de descuido e desânimo. Na entrevista coletiva que fizemos com os membros da diretoria, apenas uma das entrevistadas tinha clareza sobre as diferenças entre o MP e o Judiciário. Este desconhecimento surpreende porque a sede do MMCC é no Jurunas, bairro que sediou a primeira e a segunda etapa da implantação do programa "MP e a Comunidade" — etapas estas que foram antecedidas por uma ampla campanha de divulgação sobre o MP.

Em situação vantajosa encontra-se o Centro de Defesa da Cultura Negra no Pará (CEDENPA) — sua sede está localizada em um dos bairros mais pobres de Belém, mas tem uma secretaria funcionando, vários cursos sendo oferecidos, cartazes em todas as paredes indicando a luta por direitos humanos e ações contra a discriminação.

De qualquer modo, estar no CCMM ou no CEDENPA é experimentar vivamente a combatividade de seus membros que, com um capital social e cultural muito pequeno, conseguiram organizar comunidades, ganhar expressão nacional e internacional, receber apoio financeiro de organizações (o que lhes permitiu ter uma sede), e se colocarem a par do que se faz nessas áreas em contextos com muito mais recursos. Mas em ambas as organizações, era muito pouco o que seus integrantes tinham a dizer sobre o MP e assim mesmo sem o menor entusiasmo.

Essa situação contrasta com a das lideranças comunitárias que conhecemos no programa "MP e a Comunidade". Essas lideranças tinham

idades muito variadas — desde jovens que deveriam estar chegando na casa dos 20 até mais velhos que já contavam com a aposentadoria — mas o interesse pelo MP e pelas novas funções que o programa lhes permitia exercer era intenso. A animação que o programa possibilitava não os impedia de discorrerem sobre as dificuldades envolvidas na mobilização de suas comunidades. A desconfiança delas constituía para o Sr. José (que parecia um líder comunitário experiente, com uma agenda na mão e uma caneta no bolso da camisa, sempre disposto a fazer anotações) o maior problema enfrentado pelas associações. Paulinho, um jovem que estava tentando formar uma associação de moradores voltada para a organização de um time de futebol, retrucava dizendo que essa desconfiança apoiava-se em boas razões. Nos anos 70, conta Sr José, as associações caíram em descrédito, "teve muito roubo, muita coisa desapareceu". Elas tinham recebido muito dinheiro da prefeitura para fazer escolas, mas não pagaram as professoras, as auxiliares, as secretárias, e tiveram que responder a muitos processos. Foi difícil entender as razões que levaram todas as entidades que receberam dinheiro da Prefeitura a esta situação, mas parece que os salários eram pagos e os direitos trabalhistas não. No momento em que os convênios com a prefeitura para a pré-escola terminaram e não foram renovados, os funcionários processaram as associações e, tendo ganho de causa na justiça, deixaram as lideranças comunitárias sem condições de saudarem suas dívidas. Paulinho acha que a culpa é dos políticos, que na época das eleições "querem votos e prometem qualquer coisa". Nem todos os líderes comunitários eram ladrões, mas por muito tempo não podiam nem assinar os nomes nas compras por crediário. Por isso, ele diz para os políticos que vêm procurá-lo que não aceita nada em troca de voto. Apesar de considerar que agora, com o MP, a situação é diferente — pois observa que ele está dando muita força para as associações — ressalta, também, que é sempre bom ter cuidado.

A Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos (SPDDH) é indiscutivelmente a organização da sociedade civil com mais prestígio político, afinada com outras organizações no país e no exterior voltadas para a defesa dos direitos humanos, e cuja qualidade da organização e dos recursos humanos aumenta a sensação de precariedade provocada por todas as outras organizações da sociedade civil que contatamos em Belém. Seu trabalho está atualmente centrado em dois campos que são definidos pelo seu presidente, Marcelo Silva Freitas, nos seguintes termos: um núcleo,

com sede em Marabá, que oferece serviços jurídicos em situações de conflitos agrários para organizações sindicais, movimentos sociais. Destacam- se aí ações de despejo e processos criminais, atuando principalmente como assistente do Ministério Publico, como no caso do massacre de Eldorado de Carajás. O outro núcleo concentra-se na parte urbana, em que as questões da violência policial e a política de segurança pública ganham destaque.

No caso da violência policial, a SPDDH oferece assessoria jurídica e atua também na condição de assistente do Ministério Público,

> [...] em processos exemplares de violação de direitos humanos pela polícia — [...] chacinas internas, esquadrões da morte, abusos de autoridade, mas principalmente casos ligados a homicídios ou outros delitos [...]. Nessa área também atendemos a casos de discriminação, racismo, violação dos direitos.

Na área de segurança pública é reconhecida por todos os entrevistados a importância da SPDDH na concepção do Conselho de Segurança Pública, no qual, como já vimos, ela atua como representante da sociedade civil. A SPDDH conta com dois outros departamentos: o Departamento de Documentação e Comunicação, que tem um banco de dados e oferece um mapa da violência no Pará e um departamento que de Proteção e Defesa Internacional dos Direitos Humanos, que faz contatos com instituições como a ONU e a OEA, e encaminha processos judiciais, como o caso de Eldorado dos Carajás, para a Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Em 1999, dois outros processos estavam em preparação para serem denunciados na Comissão Interamericana. Da equipe técnica da SPDDH fazem parte advogados, assistentes sociais, sociólogos e estagiários.

A relação da entidade com o MP é caracterizada nos seguintes termos pelo seu Presidente:

> Na prática, essa relação se dá principalmente quando nós apresentamos denúncias de casos de direitos humanos e na fase de inquérito policial quando nós pedimos o apoio do Ministério Público para que ele possa auxiliar na fiscalização da atividade policial e também determinar a abertura de inquérito e procedimentos, quando a polícia se recusa a fazer. E também quando nós solicitamos a habilitação na condição de assistente do MP para apurar o que

chamamos casos exemplares, que são casos que a entidade seleciona como aqueles que têm poder educativo pelo crime.

A relação com o MP é considerada boa, especialmente nos últimos anos, em que os membros da diretoria SPDDH entrevistados identificam mudanças importantes no MP. Estas mudanças estão relacionadas com a Constituição de 1988, com as demandas da sociedade civil e com a nova geração de promotores que tem conquistado cada vez mais espaço no ME Antes disso, o MP era uma instituição “fechada, elitizada”, para “falar com o promotor tinha que chamar de excelência, colocar o paletó”. As articulações do promotor com os políticos locais eram intensas e o MP atuava em função das questões da política local. Um dos exemplos citados na entrevista é o da hidroelétrica de Tucuruí,

> [...] ocorreram muitos problemas ambientais; uma praga de insetos acabou com a lavoura, causando danos à população e o MP de Tucuruí foi então acionado para abrir um inquérito civil público para apurar os danos ambientais. Naquela época, no entanto, receberam oficiosamente da Procuradoria Geral um chamado para que desativassem a ação, porque ela abalava a imagem do Estado, da União e significaria indenizações muito grandes. Dizia-se ainda que as ações eram patrocinadas por instituição de esquerda e havia na região aquele bipolarismo entre a esquerda e a direita. Tudo era sempre transformado em uma questão político-partidária, e não havia uma defesa da sociedade civil pelas instituições locais.

As mudanças ocorridas nos últimos anos têm a ver com o novo procurador geral, considerado pelos integrantes da SPDDH como representante do grupo dos

> [...] novos promotores, um grupo emergente, um núcleo que vai irradiando, vai formando opinião dentro no MP, pessoas que hoje já estão chegando a ser procuradores e que daqui a uns três ou quatro anos estarão efetivamente ocupando as posições chaves na instituição. O MP se tornou mais próximo da população, atendendo realmente, ouvindo, tendo esse contato pessoal.. Antigamente era difícil falar com um promotor, ele não recebia, tipo um juiz. [...] Mas hoje existe uma tônica [...] o padrão de receber, de pelo menos ouvir a população e, em vários casos, atuar. Obviamente, com as novas funções constitucionais do MP, se conseguiu ter algum trabalho. Foram muitas ações coletivas, coisas que não se tinha antes. [...] Não foi só obra do procurador geral, não. Mas existe uma nova geração de

> procuradores muito ligada à finalidade do órgão, muito ligada realmente ao trabalho de dedicação. E talvez seja a diferença da administração. Antes este trabalho era penalizado, porque incomodava. Porque você terminava batendo numa grande empresa, num grande político ou em alguém que tinha uma ligação com um grande político.

Olhar, portanto, para as ONGs é verificar uma diversidade muito grande, como de resto em todo o país. Elas estabelecem uma relação intensa com órgãos governamentais e instituições ligadas ao sistema de justiça e segurança pública. Mas cada uma tem relações diferenciadas com cada instância, desde um contato muito intenso, em termos de levar demandas e conquistar posições importantes de representação da sociedade civil, até um total desconhecimento do que fazem ou poderiam fazer instâncias de poder importantes e diretamente relacionadas com as questões trabalhadas pelas ONGs. Do mesmo modo, não seria exagero dizer que parece que cada uma destas instâncias acaba por eleger e até estimular a criação e o fortalecimento de ONGs com as quais consideram valer a pena trabalhar. É como se cada uma delas — da Ouvidoria à Polícia Militar, passando pelo MP — precisasse de um leque de ONGs para legitimar os projetos implementados que se pretendem inovadores, ou marcar a diferença que estão imprimindo em sua área de atuação em oposição às gestões anteriores.

Vale a pena atentar um pouco mais para este aspecto, especialmente nos contextos em que se fala do MP e da “judicialização da política”, de modo a ver que o desprezo pelo legislativo e pela política não dispensa uma representação da sociedade civil que se traduz no reforço de coisas tão frágeis e de caráter tão conjuntural como as ONGs.

O MP EM BELÉM DO PARÁ

Vimos que a atuação do MP é avaliada de maneiras distintas pelas diferentes instâncias do poder público e pelas organizações da sociedade civil[7]. Algumas das lideranças dessas organizações que entrevistamos

[7] O MP no Pará conta com 206 promotores de justiça ativos e 65 inativos. Cerca de 8873 processos deram entrada em 1997, segundo relatório da Ouvidoria apresentado ao Programa Nacional de Direitos Humanos. Há uma preocupação dos promotores na implantação de um sistema de controle de informações com dados pessoais de indiciados e vítimas e também do

desconhecem a sua especificidade deste órgão e abordá-lo é tratar de mais uma agência do Judiciário. O coronel Holanda do Comando Metropolitano não sabe se a população tem um acesso tão fácil ao MP como tem à Polícia Militar. A Ouvidora acha que o MP ainda continua "empurrando as coisas com a barriga", "que tem alguns promotores que fazem um bom trabalho, mas não são muitos"; "que eles não arriscam os cargos". Apenas na SPDDH as mudanças ocorridas no MP são identificadas e tratadas com otimismo. Esse mesmo entusiasmo é compartilhado pelos promotores e procuradores que entrevistamos.

Desde 1996 o MP conta com quatro centros de apoio operacional: cível, criminal, defesa comunitária, cidadania, infância e juventude. Cinco coordenadorias compõem as Coordenadorias das Promotorias de 3ª Entrância: Coordenadoria de Promotorias de Justiça Criminais (entorpecentes e crimes de imprensa, tribunal do júri, juízo singular, execuções penais); Coordenadoria de Promotorias de Justiça Cíveis (fundação e massas falidas, incapazes, interditos e ausentes, registros públicos, família, resíduos e sucessão); Coordenadoria de Promotorias de Justiça de Defesa Comunitária e da Cidadania (proteção e defesa da pessoa portadora de deficiência, patrimônio cultural e dos interesses indígenas, consumidor, acidente de trabalho); Coordenadoria de Promotorias de Justiça de Proteção dos Direitos Constitucionais e Patrimônio Público e Coordenadoria de Promotorias de Justiça da Infância e Juventude.

Duas são as iniciativas mais ressaltadas quando se quer tratar da nova face que MP adquiriu em Belém: as "promotorias da cidadania" e o programa "o MP e a Comunidade". No primeiro caso, o convite do Procurador Geral, feito ao cidadão pela *internet* — que serve de epigrafe a este texto — ganha concretude, e o MP abre suas portas para as demandas da população. No segundo, são os procuradores e promotores que se deslocam para os bairros mais carentes para atender às demandas populares. Passamos a apresentar estas duas iniciativas para depois tratar do que tem sido percebido como falhas na atuação do MP: a questão dos direitos humanos e o controle das atividades policiais.

atendimento que diariamente é dado à população, mas até o momento da nossa visita esse tipo de informação era fornecido de maneira muito impressionista.

AS PROMOTORIAS DA CIDADANIA

A principal atividade destas promotorias é o atendimento ao público, visto pelo seu coordenador como "o carro-chefe" do setor. Ele é feito diariamente na parte da manhã e à tarde, o expediente é interno. O inquérito civil público e o procedimento investigatório administrativo são os instrumentos básicos da ação das promotorias, mas os promotores entrevistados concordam que a demanda é de fato muito variada, envolvendo em boa parte consultas sobre procedimentos a serem adotados ou reclamações que às vezes podem ser resolvidas com um simples telefonema como, por exemplo, ligar para o secretário municipal responsável pela coleta de lixo e pedir para que seja enviado um caminhão para recolher o lixo em um determinado local. Até fevereiro de 1999, momento em que foi feita a pesquisa, não havia registro de dados quantitativos sobre os atendimentos realizados, mas dizia-se que eles seriam levantados em breve por meio de fichas preenchidas com essa finalidade. Os agentes do MP concordam que a quantidade de pessoas que procura o MP é enorme, que o trabalho extrajudicial ocupa grande parte do tempo das promotorias, e que nelas cerca de 95% das questões ganham unia solução conciliatória.

O papel incisivo das promotorias pode ser exemplificado com as ações empreendidas na área do meio ambiente. Em 1998, unia blitz apreendeu alguns ônibus e fez com que todos os proprietários das companhias de transportes coletivos regulassem os motores de seus veículos. A ausência de uma legislação sobre poluição sonora levou dois promotores ao estudo deste tema e à elaboração de uma minuta de um anteprojeto de lei que foi encaminhada à Câmara de Vereadores. Um inquérito civil público foi instituído contra o Estado e o Município, levando a Companhia de Saneamento a se responsabilizar pela construção de 24 leitos de secagem, posto que as empresas de limpeza de fossas asséptícas despejavam os efluentes recolhidos em qualquer lugar. Mediante um convênio firmado entre o Estado e o Município, este cedeu a área de tratamento do lixo e o Estado alocou os recursos financeiros necessários para a construção dos leitos de secagem.

A solução dada pelo MP para os problemas cruciais da vida urbana, não impede que demandas de ordem muito particular desemboquem no MP

e que as promotorias da cidadania sejam utilizadas pela sua clientela para “perseguir desafetos pessoais” ou solucionar “brigas entre vizinhos”.

Um procedimento só é instaurado se estiver configurado um interesse metaindividual, mas o relato feito pelos promotores de alguns dos casos atendidos mostra que nem sempre as fronteiras entre eles e os interesses individuais são de imediato percebidas. Como explicou um dos promotores entrevistados, os desentendimentos entre vizinhos aumentam particularmente nos contextos em que a crise econômica e as demissões em massa levam os indivíduos a montarem, com o dinheiro das indenizações, um bar ou uma fabriqueta na garagem de suas casas. Em nome da vizinhança, o vizinho recorre ao MP para reclamar do barulho ou da poeira. As vistorias que são realizadas a mando do MP nem sempre indicam que há realmente um problema ou que as normas técnicas para o exercício de certas atividades não foram cumpridas. Muitas vezes, depois de uma conversa com as partes em conflito, fica evidente que as queixas apresentadas são resultado de brigas pessoais, de vingança ou da vontade, não satisfeita, de dormir ou assistir à televisão durante o dia, por exemplo.

Fica claro, no entanto, que a abertura do MP ao cidadão aumenta não apenas o número de pessoas que buscam atendimento, mas a variedade de tipos de demandas dirigidas à instituição. Além dos procedimentos propriamente judiciais, faz parte do cotidiano nas promotorias acionar secretarias de estado, instâncias legislativas, responder às denúncias apresentadas na mídia, coibir o desrespeito dos empresários à qualidade da vida urbana e aos direitos dos consumidores. Ao agigantamento do trabalho, somam-se novas arenas de conflitos éticos que passam a ser vividos pelos promotores empenhados na defesa do bem jurídico tutelar, como expressão da vontade de não transigir com interesses indefensáveis, de não reproduzir a inércia da Magistratura, de fazer com que os limites legais para o exercício profissional sejam assegurados, respeitando também o direito constitucional de as pessoas trabalharem honestamente.

Os dilemas éticos e a responsabilidade social pautam suas tomadas de decisão, porque sabem também que as soluções jurídicas nem sempre são as mais adequadas. No caso das limpa-fossas, a mídia estampou imagens mostrando como as empresas que recolhiam os efluentes das fossas assépticas das casas jogavam o lixo em qualquer lugar. Com apenas uma cautelar essas empresas estariam fora de circulação na medida em que eram

clandestinas e, portanto, não poderiam estar atuando. O problema maior, no entanto, era do próprio sistema viário do esgoto de Belém: 99% dele é constituído por fossas sépticas. Diante disso, quem faria a coleta das fossas se essas empresas fossem interditadas? Tratava-se de uma situação emergencial e era preciso achar um local para o despejo dos efluentes. Esta tarefa foi bem resolvida pela Companhia de Saneamento que se responsabilizou pela construção de novos leitos de secagem. Contudo, é preciso reconhecer que a abertura do MP aos cidadãos — assim como da Ouvidoria e da Polícia Militar — aumenta o número e o tipo de demandas a serem atendidas, bem como traz novos conflitos éticos para os agentes destas instituições empenhados, como dizem, “em assegurar que os direitos saiam do papel” ou “impedir que as pessoas sejam tolhidas em sua cidadania”.

A tarefa monumental que, em cada uma das instituições, seus membros mais combativos se propõem a realizar acaba por produzir imagens antagônicas do cidadão demandante: ora são pessoas humildes que pela primeira vez têm acesso à justiça e aos direitos básicos da cidadania; ora são indivíduos que, de maneira escusa, usam o MP para resolver questões pessoais ao arrepio da lei, da justiça e da cidadania.

O PROGRAMA “MINISTÉRIO PÚBLICO E A COMUNIDADE”

Este programa foi idealizado pelo Procurador Geral do Pará, Doutor Manoel Santino do Nascimento, para ser uma das prioridades do MP e é considerado “o mais recente instrumento de ligação permanente entre o MP e a Sociedade Civil”. Inspirado nas experiências desenvolvidas em Goiás, na Bahia e no Paraná, seu objetivo principal é “promover o fortalecimento da cidadania facilitando o acesso da população carente aos serviços oferecidos pelo MP”. Propondo um atendimento ao público *extragabinete,* o programa compreende duas etapas: uma, em que este atendimento é concentrado num bairro por um período de duas ou três semanas, e outra, em que é instalado no próprio bairro um núcleo permanente de atendimento que trabalha em dias determinados da semana, em geral, das 15:00 às 20:00. Estes núcleos serviram de base para a proposta do MP de criação das Promotorias Comunitárias.

O programa teve início com um projeto modelo, em 30 de novembro de 1998, no bairro do Jurunas, um dos mais populosos de Belém, com cerca

de 66.857 habitantes e com áreas carentes de infra-estrutura urbana. O bairro foi escolhido porque conta com as condições básicas exigidas pelo programa como, por exemplo, a existência de centros comunitários, escolas e clubes. Do dia 30 de novembro ao dia 18 de dezembro daquele ano, o projeto modelo contou com a participação de todos os promotores de justiça, em sistema de rodízio, com escala definida pelo Procurador Geral. A equipe do MP foi também integrada por técnicos, estagiários e auxiliares de administração.

Os promotores e os procuradores atenderam o público num ônibus especialmente adaptado para essa atividade com mesas, cadeiras, computadores, impressoras, ar condicionado, telefones. Nele, podiam referendar acordos extrajudiciais, requisitar inquéritos policiais e diligências necessárias quando o objeto da ação fosse da área do MP, requisitar providências aos órgãos públicos e privados com o objetivo de resolver problemas da comunidade, e encaminhar às Promotorias de Justiça especializadas os casos que necessitassem de uma maior investigação ou que pudessem resultar em uma ação judicial.

Além disso, os seguintes serviços e informações foram oferecidos à população: divórcio, pensão alimentícia, tutela, adoção, guarda, reconhecimento de paternidade, direito do consumidor, aposentadoria, área criminal e outros. O programa providenciava ainda a emissão de carteiras de identidade, carteira de trabalho, certidão de nascimento e outros documentos mediante parceria estabelecida com outros órgãos — Instituto de Identificação da Polícia Civil, Delegacia Regional do Trabalho, Instituto Nacional de Securidade Social, Secretaria Executiva da Justiça, Cartório do 1º e 2º. Ofício de Registro Civil.

Estes serviços eram realizados em escolas ou clubes que contavam com um espaço suficientemente grande para a instalação do programa, e em frente aos quais o ônibus do MP ficava estacionado. Como parceiros nesta condição estavam a Sociedade Esportiva e Beneficente Imperial, a Escola Estadual Marluce Pacheco e a Escola de Ensino Fundamental Placídia Cardoso. A Universidade da Amazônia (UNAMA), por meio de um convênio de cooperação técnico-científica, administrativa e cultural com o MP, encaminhou estudantes de direito para ajudar no atendimento à população, e o Escritório Técnico de Assistência Jurídica e Judicial (ETAJJ), também da UNAMA, cedeu advogados para os casos que exigiam

ações individuais. O promotor de Justiça podia acompanhar e referendar os acordos realizados pelo ETAJJ. São ainda parceiras do MP nesta empreitada as Polícias Militares do Estado e empresas privadas, como Unibanco, Água Mineral Santa Felicidade, Hiper Mercados Líder.

A implantação do programa foi precedida pelo levantamento de dados sobre a situação dos bairros — com o objetivo de diagnosticar seus maiores problemas — por reuniões com lideranças comunitárias, visando identificar e definir as prioridades, e por uma intensa campanha de divulgação.

A campanha de divulgação foi viabilizada através de um contrato com o Centro Artístico Cultural Belém Amazônia (Rádio Margarida), entidade não-governamental de utilidade pública, que realiza programas e projetos educativos com instituições públicas e privadas. A equipe da Rádio Margarida trabalhou na distribuição de panfletos, anúncios nas rádios comunitárias, sistemas de comunicação do bairro (apresentações artísticas, como teatro de bonecos em feiras, escolas e centros comunitários) e carro de som com anúncio dos serviços à disposição.

Vale à pena, no cômputo dos investimentos do que foi chamado de "pré-produção" para a divulgação e implementação do programa, destacar as apresentações artísticas que são descritas, no relatório do MP, nos seguintes termos:

> Foram criados textos abordando questões do cotidiano da realidade dos bairros populares de Belém com quadros para teatro e teatro de bonecos, retratando situações de saneamento básico, saúde, educação meio ambiente, violência doméstica, abandono da infância e adolescência, direito do consumidor, cidadania, direitos humanos, atribuições do Ministério público e promotor de Justiça. Diversos personagens foram criados para teatro e teatro de bonecos: lavadeira Creuza, vendedora do jogo do bicho Raimundinha, madereiro, a árvore e o passarinho, policial, dona-de-casa, consumidor, vendedor, a criança e o ancião e outros personagens[8].

Treinamento de equipe e ensaios de textos foram realizados no mês de novembro de 1998, numa média de 50 horas de preparação antes do

[8] Cf. Relatório feito pelo Ministério Público do Pará sobre o programa "MP e a Comunidade", 1999, pp. 2-4.

início do programa. "As apresentações foram feitas utilizando trio elétrico, palco móvel, e carroça palco, sendo um total de 22 realizadas em feiras, escolas, centros comunitários, praça da República, Salinas, UNAMA, mercados e ruas do bairro, onde contamos com aproximadamente a audiência de cerca de 1800 pessoas". Além disso, no que é chamado no mesmo relatório de "articulação com a comunidade", foram feitas reuniões com 16 centros comunitários, 18 associações de moradores, 5 escolas e 4 igrejas (que fizeram divulgação do programa nas missas).

Na primeira etapa, 113 pessoas qualificadas de acordo com suas atividades fizeram 12.103 atendimentos, distribuídos, no relatório, em duas grandes categorias: os "serviços", com 5117 atendimentos — englobando atividades jurídicas/judiciais do MP (153) e da UNAMA (756), orientação previdenciária (164), fotografia (4044) — e os "documentos", com 6986 atendimentos — envolvendo certidão de nascimento (1234), carteira de identidade (3406), carteira de trabalho (2346).

Ainda nesta primeira etapa foi elaborada uma pesquisa com os usuários dos serviços oferecidos nos pontos de atendimento que, além de fazer uma avaliação dos efeitos da divulgação, traz dados interessantes sobre o perfil sociológico do público atendido, o tipo de demandas apresentadas, o modo como é percebida a atuação do MP, e as informações que este público tem sobre seus direitos. A pesquisa realizada pela Rádio Margarida, em conjunto com a Acertar Pesquisas, atingiu uma amostra (probabilística) de 217 entrevistados através de questionários.

Os entrevistados foram atendidos nos seguintes serviços: carteira de trabalho (66), carteira de identidade (138), certidão de nascimento (52), foto (47), serviços jurídicos (240), INSS (4). A totalização dos atendimentos (331) ultrapassa os 217 entrevistados porque a mesma pessoa pode recorrer a mais de um tipo de serviço.

No que diz respeito à divulgação do programa, 36,9% dos entrevistados ficaram sabendo do atendimento por intermédio do carro de som. As outras formas de divulgação estiveram assim distribuídas: centro comunitário (6,5%), panfletos (1,4%), informação na escola (0,9%), alto-falante na feira (0,9%), apresentações artísticas (2,8%), rádio (1,8%). Um total de 48,8% das respostas ficou na categoria "outros" que, segundo explicação do relatório, englobaria as informações obtidas por meio de

"conversas com amigos, vizinhos, cartazes, faixas, jornal impresso, televisão" (p. 6).

A amostra tem o seguinte perfil: 64,1% fazem parte da População Economicamente Ativa (PEA), sendo 24,0% autônomos, 23,5% assalariados, 11,5% desempregados e 5,1% funcionários públicos. Os 35,9% não PEA correspondem a 18,9% de donas-de-casa, 15,2% de estudantes, 1,8% de aposentados.

Quanto à renda familiar, 40,6% têm um rendimento de até dois salários mínimos, 50,7% ganham de dois a cinco salários mínimos, 7,8% somam um rendimento mensal familiar de cinco a dez salários mínimos e 0,9% ganha mais de 10 salários mínimos. No que se refere ao grau de escolaridade, 1,8% são pessoas sem escolaridade, 71,4% têm o primeiro grau completo ou incompleto, 24,4% têm até o segundo grau completo ou incompleto e 2,3% possuem curso superior. Os homens compõem 49,8% e as mulheres, 50,2% da amostra. A faixa etária de 16 a 17 anos corresponde a 11,5%, de 18 a 24 anos a 24,4%, de 25 a 44 anos a 47,0% e com 45 ou mais a 17,0%.

O tipo de serviço prestado pelo MP era até então desconhecido por 88,9% dos entrevistados, que recorreram a ele pela primeira vez. Destes, 95,9% consideraram o atendimento satisfatório, e os demais explicaram a insatisfação pelo fato das longas filas de espera ou por não terem resolvido os problemas por não residirem em Belém. Entre os 11,1% dos entrevistados que já haviam procurado o MP em outra oportunidade, 76,0% disseram que conseguiram solucionar seus problemas, 16% que não resolveram, e 8% que seus processos ainda estavam em andamento.

A pergunta "Por que você acha que o MP veio fazer atendimento na comunidade?" obteve as seguintes respostas: "para ajudar as pessoas carentes que não têm condições de tirar seus documentos" (76,9%), "para ajudar as pessoas que não têm tempo de tirar seus documentos" (1,9%), "para documentar as pessoas que não têm documentos" (8,3%), "para esclarecer as pessoas sobre seus direitos" (5,6%), "para ajudar a reintegrar o cidadão a sociedade", (0,9%), "por causa da eleição" (0,8%), "por causa da Previdência Social" (5,6%).

Perguntados sobre o que é o MP, 44,1% não souberam responder. Para 31,2% sua função é orientar judicialmente os necessitados, para 8,8%

sua função é ajudar as pessoas a tirarem documentos, para 8% é um órgão do governo que atende pessoas necessitadas, e 7% dizem que é um órgão público que ajuda às pessoas a adquirirem seus direitos. Dos entrevistados, 68,2% não responderam qual é a função do Promotor de Justiça, 10,1% disseram que é defender causas de pessoas que não têm condições de pagar, 13,3% que é julgar a sentença, e 8,4% disseram que seu trabalho é fiscalizar a lei.

Após as atividades de divulgação, orientação e atendimento feitos pelo programa, perguntou-se qual é o trabalho do MP. O objetivo da pergunta era observar o grau de assimilação das mensagens repassadas durante o trabalho educativo e de divulgação. Da população entrevistada, 20% afirmou que "não sabiam ao certo". Para 31,2% o MP tem como função "orientar judicialmente as pessoas necessitadas", 20,8% considerou que é um órgão que "defende juridicamente a população contra irregularidades", para 15% é uma entidade criada pelo governo "para atender as pessoas necessitadas" e 12,2% disse que é uma instituição pública "que ajuda as pessoas a adquirirem seus direitos". Estes dados levaram os pesquisadores à conclusão de "que a população de um modo geral, conseguiu assimilar as mensagens repassadas durante a campanha".

No que diz respeito à informação do público sobre os direitos de cidadania, os entrevistados deram as seguintes respostas à pergunta "quando você ouve falar em cidadania qual é a primeira coisa que vem em sua cabeça?": "direitos e deveres das pessoas" (41,7%), "ter direito à escola, trabalho, educação e colocá-los em prática" (18,6%), "ser solidário com as outras pessoas" (15,4%), "viver em sociedade" (12,3%), "participar das atividades em seu bairro" (8,3%), " participar na política" (3,7%).

Perguntados sobre quais são os problemas mais graves do bairro, as respostas obtidas foram as seguintes: falta de segurança (42,0%), saúde (26,3%), limpeza pública (12,4%), abastecimento de água potável (8,8%), saneamento (6,0%), educação (2,3%), transporte coletivo (0,5%), outro (2,8%).

A segunda etapa, promovida pelo Núcleo de Atendimento Permanente — com a finalidade de manter o elo de ligação entre a comunidade e o MP — foi implantada no Jurunas, a partir do dia 6 de janeiro de 1999. Os mesmos serviços, com o mesmo formato, são oferecidos uma vez por semana (às 4ªs feiras, das 15:00 às 20: 00) na

Associação Recreativa e Beneficente Imperial. Ao longo do mês de janeiro foram computados 3354 atendimentos no relatório mensal do MP: serviços (1385), jurídicos/judiciais do MP (24) e da UNAMA (155), orientação previdenciária (33), fotografia (1173) e documentos (1969) — certidão de nascimento (338), carteira de identidade (1049), carteira de trabalho (582).

Observar um dia do programa em ação, como fizemos em fevereiro de 1999, é presenciar uma grande festa. Uma festa em que o grau de entusiasmo é vivido de maneira diferenciada pelos diferentes tipos de participantes: os promotores e outros técnicos do MP, os funcionários dos órgãos públicos parceiros, as lideranças comunitárias, os estudantes e os professores da UNAMA e a diversificada clientela. Mas uma festa em que todos sabem que a cidadania é a homenageada. No dia 24 de fevereiro, fomos informadas que o movimento naquela semana seria menor do que o habitual.

O carnaval, como em todo o lugar, também quebra as rotinas em Belém. Mas, às 14:00, já estava tudo praticamente pronto à espera da abertura do atendimento ao público. O ônibus do MP estava estacionado em frente à Sociedade Esportiva e Beneficente Imperial, onde se encontravam, em seus dois amplos salões, dispostas as mesas com cartazes indicando o tipo de atendimento que seria prestado em cada uma delas, tais como, "expedição de certidões de nascimento", "entrega de certidões de nascimento", "carteira de identidade", "carteira de trabalho", "INSS", "fotografias", "UNAMA". Em boa parte das cadeiras, atrás de cada uma das mesas, estavam sentados os funcionários dos órgãos públicos parceiros e jovens indicados pelos centros e associações comunitárias para auxiliarem na prestação dos serviços.

Do lado de fora, na arquibancada da quadra de esportes, o público que aguardava o atendimento era tranquilizado por líderes comunitários com frases do tipo, "pode ficar sentado, só vai abrir às três horas", "todo mundo vai ser atendido, hoje tem pouca gente", "estão terminando de preparar o salão". Perto da porta que faz a passagem da quadra esportiva ao salão, uma mesa comprida foi dividida em espaços menores com cartazes indicativos dos serviços e informações disponíveis no programa. Era para estes espaços que as pessoas deveriam se dirigir assim que entrassem no salão, de modo a pegar uma espécie de senha e depois se encaminharem para o serviço ou a informação que estavam buscando. O funcionamento

dos serviços ao longo do dia foi extremamente ágil, as filas eram pequenas e o tempo de espera para o atendimento raramente ultrapassava 15 minutos. Computo que cerca de 500 pessoas foram atendidas. É realmente um total menor do que os atendimentos semanais feitos ao longo do mês de janeiro — na primeira semana foram 828 atendimentos; na segunda, 822; na terceira, 691; e na quarta semana, 1013 atendimentos. Mas é evidente que a estrutura montada permite um atendimento relativamente rápido, mesmo se o número de demandas for quadruplicado.

O número de mulheres que recorre ao programa é muito maior do que o de homens e, visivelmente, ultrapassa a razão dos sexos apresentada na pesquisa quantitativa realizada na primeira etapa do programa. As idades, tal como apontado na pesquisa, são muito variadas. Uma proporção muito grande de jovens esteve presente — jovens estudantes do segundo grau, informados no colégio de que ali poderiam obter a carteira de identidade ou a carteira de trabalho e que, com grande animação, preparavam-se para as fotografias ou aguardavam a retirada da documentação solicitada na semana anterior. Este fato, provavelmente, explica a porcentagem relativamente grande de atendidos com o elevado grau de escolaridade que a pesquisa quantitativa revelou, bem como as diferenças na renda familiar nela identificadas.

Mas é visível que são as mulheres de baixa renda (que não estão inseridas no mercado formal de trabalho) que mais recorrem com seus filhos pequenos ao programa, e é este também o público que apresenta as situações mais dramáticas e os casos de solução mais difícil. Vale um exemplo.

Eleonora tem 28 anos e, ao se dirigir à mesa da entrada, conta para a jovem atendente que o marido é epiléptico, está louco e precisa de alguém para cuidar dele em tempo integral. Ela quer saber se tem algum direito porque não pode trabalhar e cuidar dele ao mesmo tempo. A atendente, que foi indicada pelo Conselho Comunitário do Bairro de Jurunas para auxiliar o programa, consulta uma colega mais experiente para saber se este é realmente um caso que deve ser encaminhado para a UNAMA. Confirmação feita, ela dá uma senha para Elenora e aponta a mesa dos estagiários da UNAMA, para ondeela deve se dirigir. Acompanho Elenora até aquele local, ouvindo-a dizer com um ar de quem não obteve a indicação correta que, graças a um vizinho, ficou sabendo que talvez

pudesse conseguir algum benefício para cuidar do marido. Na mesa da UNAMA, ela relata novamente o seu problema para Luciana, que é estudante do 4º ano de direito. Depois de várias perguntas sobre a situação de Eleonora e do marido doente, a estudante consulta o professor que está acompanhando os estagiários. Vindo até onde estávamos, o professor faz novas perguntas e depois de dar uma longa explicação sobre a curadoria e expor suas dúvidas a respeito da nova legislação previdenciária, pede a Elenora que vá falar com o representante do INSS. Segundo ele, esta consulta é necessária porque, antes de tudo, é preciso saber o que deve ser feito para que o marido seja declarado incapaz e então entrar com um processo de curadoria a fim de que ela possa receber o benefício. Acompanho Elenora até mesa do INSS e novamente a história é contada. O representante do INSS dá uma resposta definitiva: é preciso fazer a perícia médica para conseguir o beneficio. Eleonora diz que já foi no serviço social do INSS, mas lá disseram que se o doente "não estiver em cadeira de roda, não tem benefício". O representante diz que isto não é possível, que as coisas não podem ser assim; ao que Eleonora responde, demonstrando que não só esteve no INSS, mas também que conhece muito bem o funcionamento daquela repartição. Reitera os informes sobre o marido, que anda e faz tudo como uma pessoa normal, mas tem ataques de nervos e crises de epilepsia e, por isto, não pode ficar em casa desacompanhado.

Enfim, é um longo diálogo que termina quando o representante do INSS lhe diz para levar o marido na semana seguinte no serviço social do INSS, onde ele estará e poderá ajudá-la caso tenha algum problema.

Os dados levantados pelos relatórios do MP mostram que as pessoas recorrem ao programa, sobretudo, para a obtenção de documentos e solução de problemas interindividuais. Mas as fronteiras entre interesses individuais e metaindividuais, na prática, nem sempre são muito claras e um problema aparentemente de direito individual pode se transformar num problema de interesse social. O caso de Dona Maria é um bom exemplo.

Comecei a conversar com Dona Maria quando ela ainda esperava, nas arquibancadas da quadra esportiva, a sua vez de entrar nos salões da Sociedade Esportiva e Beneficente Imperial. Ela contou que queria tirar a certidão de nascimento do filho para matriculá-lo na escola. Perguntei como ela havia conhecido o programa e ela disse que estava passando por lá e tendo visto muita gente, pensou que talvez pudesse conseguir a certidão.

Acompanhei-a e ajudei-a a identificar o local onde era fornecida a senha para certidões de nascimento. Lá também obteve a indicação do lugar para onde deveria se dirigir. No caminho, uma das lideranças comunitárias chamou Dona Maria para cumprimentá-la e, na conversa, ficou evidente que ela já tinha alguma familiaridade com o programa. Ela também não se encaminhou para o local das certidões de nascimento; preferiu se sentar em uma das mesas em que os 12 estudantes da UNAMA davam atendimento jurídico e, sem pressa, ficou esperando a sua vez. Contou, então, para o estudante que a atendeu que precisava da certidão de nascimento do filho para matriculá-lo na escola. O estudante pediu que ela esperasse um pouco e foi perguntar ao professor como deveria proceder e quais eram os documentos necessários. Voltou logo depois e disse:

> – Precisa de um documento da maternidade em que ele nasceu. A senhora tem esse documento?
>
> – Ele nasceu em casa, não foi na maternidade.
>
> – Quantos anos ele tem?
>
> – Tem 15 anos.
>
> – A senhora tem que trazer ele aqui.
>
> – Ele está no interior, só vem para Belém se for para ir à escola. E para fazer a matrícula na escola precisa da certidão.
>
> – Com quem ele está?
>
> – Com o pai.

Segue um longo diálogo de Dona Maria com o estudante. Ela conta onde nasceu, que veio para Belém com o menino, mas depois achou melhor que ele voltasse para o interior; agora, contudo, está muito preocupada com o filho e quer que ele volte para a capital. O estudante faz nova consulta ao professor, que sai do lugar onde estava sentado, na ponta da mesa, e vem ajudar o aluno no atendimento de Dona Maria: "A senhora fala para o pai pedir para algum vizinho fazer uma carta testemunhando o nascimento do menino, o dia, a hora". Dona Maria conta, então, como foi sua vinda para Belém e acrescenta as brigas que teve e tem com o marido e a dificuldade de fazer com que ele compreenda a situação do menino. O fato de o professor estar ali ouvindo Dona Maria desperta o interesse dos outros estudantes, que se aproximam para ver como a situação será resolvida:

"Peça a algum conhecido para testemunhar que o menino nasceu, mas com o menino aqui seria mais fácil". A mulher explica que não sabe onde estão seus vizinhos, pois há 15 anos saiu da cidade em que o menino nascera. A história se alonga, os estudantes, que se envolveram com o caso no início, vão perdendo o interesse, aos poucos se afastam para atender outras demandas e interrompem o professor com perguntas sobre novos casos.

O fato parecia perder interesse, não há documentos, não há como obtê-los, não há menino...

Mas Dona Maria continua contando a história no mesmo tom, quando eu já era a única ouvinte. A procuradora passa por nós e aproveita para me perguntar como está indo o meu trabalho, o que estou achando do programa, numa atitude amistosa de quem quer dar a melhor recepção possível às pesquisadoras paulistas, mesmo estando no meio de muito trabalho de acompanhamento da programação para que tudo saia a contento. Demonstro o meu interesse pelo programa como um todo, mas conto que estou com Dona Maria, que tem um caso aparentemente sem solução. A procuradora se volta para ela e me oferece o melhor exemplo do que pode ser um atendimento impecável à população pobre e destituída. Dona Maria continua sentada, enquanto a promotora, em pé, repete perguntas que já foram feitas e dá as mesmas informações que já foram passadas pelo professor sobre os documentos necessários e como consegui-los. O gesto, o tom da voz e o olhar transmitem a convicção de que ela está ali para atender cada um, que essa é a sua obrigação e também a do MP, que ela faz o trabalho com satisfação e com a confiança de que para tudo há solução. Dona Maria reitera as dificuldades que já mencionara, e a situação parece realmente insolúvel. Não há documentos, não há como obtê-los, não há menino...

A procuradora lança o olhar pelo salão como quem avalia o andamento dos trabalhos como um todo e se prepara para ir aos locais em que as coisas eventualmente possam estar emperradas. Eu avalio que seria interessante acompanhá-la, de modo a observar os procedimentos que ela adota nas diferentes situações. Pronta para me despedir de Dona Maria, ouço- a dizer, como quem sabe que a conversa está sendo encerrada: "Fui no cartório e eles disseram que pagando R$30,00 eles arrumam a certidão. Eu não posso pagar, mas acho que não tem outro jeito de conseguir o documento...". "Mas a senhora não tem que pagar por isso, a lei diz que eles

não podem cobrar!", diz a procuradora, indignada. Inicia-se uma nova rodada de perguntas da procuradora e de respostas. Dona Maria é então encaminhada para o ônibus do MP, onde são tratadas as questões específicas de atuação do MP.

A avaliação do programa, como mostrou a pesquisa quantitativa, é muito positiva. Observar a sua dinâmica não é apenas ver que direitos básicos da cidadania estão sendo atendidos com presteza, mas testemunhar a construção de uma nova ética do atendimento à população mais carente, em que a pobreza e a falta de escolaridade tão visíveis não são razões para a displicência que caracteriza o modo como cidadãos, tidos como de segunda classe, são tratados tanto nas agências públicas como nas privadas. Como vimos, nas promotorias da cidadania, o caráter de algumas das demandas apresentadas pode levar à ideia de que o demandante está usando o MP de maneira escusa para resolver até mesmo desafetos pessoais. Na festa da cidadania que o programa "O MP e a Comunidade" oferece não há lugar para imagens antagônicas de seus participantes: todos são pessoas humildes que pela primeira vez têm acesso à justiça e aos direitos básicos da cidadania. É um ritual em que a iniciação tem que ser pautada por atitudes e sentimentos de solidariedade, de alegria e de carinho.

DIREITOS HUMANOS E O CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL

Na avaliação feita por agentes externos familiarizados com a atuação do MP, duas são as áreas em que seu desempenho é falho: os direitos humanos e o controle da atividade policial. Contudo, as possibilidades de o MP ter uma postura mais ativa são percebidas de maneira distinta quando está em jogo cada uma delas.

Falar de direitos humanos, no contexto brasileiro, tem sido discorrer sobre os problemas envolvidos numa sociedade altamente hierarquizada, em que os pobres, os negros, as mulheres e as outras minorias discriminadas são vistos como cidadãos de segunda classe. Tratar deste tema é também reconhecer que os anos 90 assistiram ao crescimento do número e da visibilidade de organizações governamentais e não-governamentais empenhadas em divulgar, controlar e proteger os direitos fundamentais da pessoa humana.

O Programa Nacional dos Direitos Humanos tem mostrado, com muita clareza, que a universalidade dos direitos só pode ser conquistada se

for contemplada a maneira específica com que a discriminação, a exploração, a violência, a crueldade e a opressão incidem nas experiências das diferentes minorias. O programa tem também enfatizado, com toda razão, que esta não é uma matéria de índole exclusivamente jurídico-formal, pois requer mudanças culturais amplas envolvendo a esfera das relações pessoais e, portanto, supõe um trabalho educativo de longo alcance. São, sobretudo, estas duas características do Programa que acabam por promover uma relação estreita entre as organizações governamentais e as organizações da sociedade civil, com tradição e experiência na luta pela conquista de direitos relacionados ao público-alvo de suas ações. Como consequência, ênfase especial é dada aos problemas que têm despertado maior interesse social e mobilizado as organizações da sociedade civil, como a discriminação racial, a violência contra a mulher, contra a criança e o adolescente — e também a tortura -, num país como é o nosso, recém-saído de uma história de autoritarismo.

O Programa Nacional dos Direitos Humanos foi acompanhado pela criação de programas estaduais. Embora o Pará ainda não tivesse o seu no momento da pesquisa, é possível afirmar que nas medidas propostas para instituí-lo e colocá-lo em prática, o MP certamente terá uni papel importante.

O fato de os MPs de outros Estados já contarem com promotorias especialmente voltadas para os direitos humanos, como é o caso da Bahia e do Rio Grande do Norte, entusiasma os analistas, que acreditam que o MP paraense poderá se beneficiar destas iniciativas, mesmo quando reconhecem as dificuldades envolvidas no combate aos crimes contra os direitos humanos.

No que diz respeito ao combate à tortura, as avaliações feitas por profissionais de diferentes instituições empenhados na questão são mais pessimistas, porque não está ausente a denúncia de que promotores e procuradores tendem a proteger os policias ou, pelo menos, a não se incompatibilizarem com representantes que ocupam posições de prestígio na hierarquia das instituições policiais, como vimos na Ouvidoria. O pessimismo é ainda maior quando está em jogo o controle, pelo MP, das atividades policiais como uni todo. Esta é certamente uma preocupação do MP paraense que, como mostrado, conta com um Centro de Apoio Operacional Criminal e uma Coordenadoria de Promotorias de Justiça

Criminais. Esta Coordenadoria tem um “plantão criminal” que faz um atendimento diário ao público — dois promotores ficam à disposição no prédio até às 17:00 e, ao sair, levam um telefone celular para poderem responder às chamadas. Em 1998, foram realizados 122 atendimentos na Coordenadoria Criminal, assim distribuídos no relatório do MP: 102 reclamantes (32 homens e 70 mulheres) e 122 vítimas (81 homens e 41 mulheres). Apenas uma reclamação era contra a polícia militar, 34 contra a polícia civil e 87 contra outros órgãos da administração pública, empresas ou pessoas físicas. No plantão foram feitos, em 1998, 576 atendimentos assim distribuídos: 576 reclamantes (295 homens e 281 mulheres), 576 vítimas (390 homens e 186 mulheres), 24 contra a polícia militar, 194 contra polícia civil e 358 contra outros.

Nesta área, a diversidade de demandas também é muito grande, segundo a Dra. Maria Célia Filocreão Gonçalvez, promotora responsável pela Coordenadoria — “até com dor de barriga as pessoas vêm nos procurar [...] e melhoram com uma conversa, mas geralmente querem uma orientação”. Ela considera que houve avanços no controle das atividades das polícias, porque, com a criação das corregedorias, aumentou o número de penalidades contra policiais. Mas na sua opinião é fundamental a polícia civil ter independência de ação, da mesma forma que o promoter deve fazer o inquérito e as diligências quando achar que eles foram mal feitos na política. Tendo sido delegada de polícia, ela demonstrou conhecer bem as dificuldades envolvidas neste tipo de trabalho, com o qual nem sempre os promotores têm familiaridade.

Para outros analistas, as dificuldades do MP no controle da atividade policial são muito maiores do que se pode imaginar, não só porque os promotores não sabem fazer tal controle, mas também porque eles não querem assumir o papel que lhes é atribuído constitucionalmente. Contra a visão de vários promotores — que tendem a alegar que o espírito coorporativo presente nas polícias dificulta o exercício deste dever do MP — consideram que, de fato, existe uma “recusa política” dos promotores e da instituição como um todo. Como disse um dos analistas entrevistados:

> É o grande defeito do MP, ele não conseguiu conter essa visão elitista. Se abriu para o povo, é sério, mas sempre aquela visão do bom fidalgo, do bom monarca. Você nem pode se queixar da atuação, do que eles fizeram, porque há um vácuo total. Eles se recusam, sistematicamente, organicamente a realizar essa função.

> Não é questão de o MP dizer que faz e não faz. Eles dizem que não fazem e não fazem. Eles se recusam e acho que não é só aqui não, acho que é no Brasil inteiro. É uma questão orgânica, discutida com ideólogos dizendo que querem mudar a constituição, dizendo que eles não querem essa função, não vão assumir essa função, que isso é descaracterização do órgão.

Deste ponto de vista, não basta um promotor de plantão com um telefone celular que receba reclamações e denúncias de prisões ilegais ou torturas. O controle externo deve ser entendido como “uma atividade particular, organizada, com metas, com propósito, com estrutura, com critérios de avaliação”.

Apontar esta falha no MP, definindo o controle externo das atividades policiais como o maior defeito da instituição, não impede que analistas não pertencentes aos seus quadros, mas estreitamente relacionados a ela, estabeleçam diferenças entre os promotores, atribuindo à vontade política de seus integrantes a possibilidade de concretizar as funções constitucionais do MP, como ficou claro na avaliação feita pelos agentes da Ouvidoria.

OUVIDORIA DE POLÍCIA EM SÃO PAULO

Luciana Gross Cunha

INTRODUÇÃO

Paralelamente à atribuição do Ministério Público de exercer controle externo das atividades da polícia[1], uma outra instituição vem se destacando na fiscalização das polícias civil e militar — a Ouvidoria de Polícia. Tendo como objetivo principal receber denúncias, reclamações e sugestões da população sobre o funcionamento dos serviços policiais, produzir e publicar informações e estatísticas sobre a conduta dos policiais, além de propor ao governo a adoção de medidas que visem melhorar a segurança pública e aperfeiçoar os serviços prestados à população, esta instituição parece compor o rol de mecanismos de controle horizontal dentro do regime democrático brasileiro.

Este texto pretende analisar a atuação das Ouvidorias de Polícia na fiscalização das atividades do Estado, apontando para a sua importância no combate à violência e no fortalecimento dos ideais democráticos no Brasil.

A primeira Ouvidoria de Polícia instalada no país, e uma das que mais vem se destacando na produção de estatísticas e publicação de denúncias sobre a violência policial, é a Ouvidoria de Polícia do estado de São Paulo, tendo sido, por esses motivos, escolhida como objeto de estudo.

A fim de traçar um quadro do funcionamento desta instituição, foi feito um levantamento da legislação que trata da matéria e coletados dados acerca das suas atividades, priorizando a natureza das denúncias que são encaminhadas a ela. Como fonte de pesquisa foram utilizadas as matérias publicadas nos dois principais jornais de São Paulo *(O Estado de S. Paulo* e *Folha de S. Paulo),* os relatórios divulgados pela Ouvidoria de Polícia, referentes às suas atividades em 1996, 1997, 1998 e 1999, além da entrevista realizada com o Ouvidor.

[1] Constituição Federal de 1988, artigo 129, inciso VII: "São funções institucionais do Ministério Público: [...] exercer controle externo da atividade policial [...]".

OUVIDORIA — O *OMBUDSMAN* BRASILEIRO

O sistema de Ouvidorias de Polícia teve como inspiração o instituto do *ombudsman,* criado na Suécia, no século XVI, a fim de atender os interesses da burguesia e proteger os direitos individuais que vinham se consolidando frente ao absolutismo monárquico. Num primeiro momento, o *ombudsman* era um "funcionário do rei encarregado de exercer o controle da atividade dos juízes"[2]. Com a promulgação da Constituição da Suécia, em 1809, o *ombudsman* ou "delegado parlamentar" passou a exercer a função de controle da administração, impondo a observação da lei pelos tribunais e funcionários, tendo o poder de processar aqueles que, no "exercício de suas funções, cometeram ilegalidades ou tenham negligenciado o cumprimento adequado de seus deveres de ofício"[3]. Também por meio desta Constituição ficou instituído o direito de petição, no qual qualquer cidadão podia reclamar contra atos de funcionários do rei, da administração e dos tribunais.

Nos regimes democráticos, a figura do *ombudsman* vem sendo apontada pela literatura especializada como um dos mecanismos de controle das atividades do Governo e das formas pelas quais este atua no sentido de satisfazer o interesse público: o exercício do voto e as eleições livres e limpas constituem um desses instrumentos; o mecanismo de "pesos e contrapesos" é outro instrumento. A existência de determinadas instituições, entre elas a do *ombudsman,* reforça o controle externo da sociedade sobre o governo e o controle interno entre as instituições políticas, garantindo a efetividade da democracia e dos ideais liberais e republicanos[4].

O *ombudsman,* nos países em que está instituído, é uma instituição independente e autônoma, sem qualquer subordinação hierárquica a nenhum dos três poderes do Estado. A sua atuação é definida por mandatos fixos, marcados pela imparcialidade e integridade do seu Gabinete, ficando garantida a imunidade penal no exercício de suas funções, cuja característica é a informalidade, tanto no recebimento das denúncias, quanto

[2] AMARAL, Marcos J. T., O *ombudsman e o controle da administração,* São Paulo, Edusp/Ícone, 1993, p. 21.
[3] *Idem,* p. 22, artigo 96 da Constituição sueca de 1809.
[4] O'DONNELL, Guillermo, "Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina", *Novos Estudos Cebrap,* n. 51, julho, 1998a, pp. 37- 61; e "Accountability horizontal e novas poliarquias", *Lua Nova,* n. 44, 1998b, pp. 27-54.

nas recomendações encaminhadas a fim de que os serviços públicos tornem-se rápidos e eficientes frente aos procedimentos administrativos e judiciais. Com a necessidade de atender à complexidade crescente das atividades do Estado, há a descentralização das funções de *ombudsman,* que, em alguns países, também fiscalizam as atividades dos tribunais, dos órgãos fiscais, das Forças Armadas e da polícia, além dos assuntos atinentes à administração pública, como transporte, educação e saúde.

No Brasil, esta figura de controle recebeu o nome de Ouvidoria, aparecendo pela primeira vez como um projeto piloto no município de Curitiba, Paraná, onde ela foi criada com o objetivo de receber queixas da população em relação aos serviços públicos municipais. Com a Constituição federal de 1988, o Ministério Público ganhou contornos que o aproximam muito das funções tradicionais do *ombudsman*[5]. Porém, até 1993, não dispúnhamos de uma instituição independente e autônoma que tivesse como função essencial exercer controle sobre as atividades do Estado.

Sendo dirigida por um Ouvidor, cabem às Ouvidorias receber denúncias, reclamações e representações sobre atos considerados arbitrários, desonestos, indecorosos ou que violem os direitos do cidadão, individual ou coletivo, praticados pelos servidores públicos. A partir destas denúncias, o Ouvidor deve fazer sugestões sobre o bom funcionamento dos serviços públicos, propondo correção dos erros, omissões ou abusos, bem como a instauração de sindicâncias, inquéritos e outras medidas destinadas à apuração das responsabilidades administrativas e civis. Quando há indicio ou suspeita de crime, o Ouvidor deve encaminhar as denúncias a esse respeito aos superiores hierárquicos e, ao mesmo tempo, comunicar o Ministério Público[6]. A Ouvidoria tem acesso e pode requisitar a qualquer órgão público, informações, certidões, cópias de documentos ou volumes de autos relacionados às investigações em curso. Por fim, e de essencial importância, a Ouvidoria deve organizar e manter atualizado um arquivo da documentação relativa às denúncias, às reclamações, às representações e às

[5] Além de ser autor exclusivo da ação penal pública, com vistas a proteger a sociedade, o Ministério Público também tem como dever a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses difusos e coletivos, a fiscalização dos demais poderes do Estado.

[6] Artigo 2º do decreto n. 44 de 1 de janeiro de 1993.

sugestões recebidas, além de elaborar e publicar relatórios sobre suas atividades.

Atualmente diversas Ouvidorias estão instaladas junto aos órgãos da administração pública e ao poder executivo nos níveis municipal, estadual e federal. Especificamente no estado de São Paulo, já estão em funcionamento 129 Ouvidorias ligadas às mais diversas áreas do serviço público, como saúde, educação e sistema penitenciário. A criação destas Ouvidorias faz parte do programa de proteção e defesa do usuário do serviço público. Neste programa, as Ouvidorias têm como função garantir a informação, a qualidade e a transparência do serviço público — direitos básicos do cidadão[7].

Com o propósito de tornar mais transparente as atividades das policias civil e militar e, assim, fiscalizar a atuação do aparato policial, foram criadas as Ouvidorias de Polícia. A primeira delas se instalou no estado de São Paulo, seguida pela Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Pará, instituída em fevereiro de 1996, mediante a lei 5.944, que dispõe sobre a organização do sistema de segurança pública daquele estado.

No âmbito federal, está em funcionamento desde 1993, a Ouvidoria Geral da República, ligada à Secretaria Nacional de Direitos Humanos do Ministério da Justiça[8]. A sua função é receber denúncias, reclamações e sugestões referentes a policiais militares, civis, rodoviários e federais.

Em 1999, também no âmbito federal, foi criado o Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, que conta com a participação de seis Ouvidores (São Paulo, Pará, Espírito Santo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul) e está vinculado à Secretaria Nacional de Direitos Humanos. É presidido pelo Ouvidor de São Paulo, e tem como objetivo coordenar as Ouvidorias já existentes e incentivar outros estados a criarem as suas Ouvidorias. Até o

[7] Lei 10.294 de 1999, que dispôs sobre a proteção e a defesa do usuário do serviço público, artigo 9: "Compete à Ouvidoria avaliar a procedência de sugestões, reclamações e denúncias e encaminhá-las às autoridades competentes, inclusive à Comissão de Ética, visando à: 1. Melhoria dos serviços públicos; 2. Correção de erros, omissões, desvios ou abusos na prestação dos serviços públicos; 3. Apuração de atos de improbidade e de ilícitos administrativos; 4. Prevenção e correção de atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta lei; 5. Proteção dos direitos dos usuários; 6. Garantia da qualidade dos serviços prestados. Parágrafo Único — As Ouvidorias apresentarão à autoridade superior, que encaminhará ao Governador, relatório semestral de suas atividades, acompanhado de sugestões para o aprimoramento do serviço público".

[8] Decreto de 4.01.1993.

final do ano 2000, a meta do Fórum é criar 20 Ouvidorias em todo o país. Em dezembro de 1999, foi apresentado o primeiro documento do Fórum Nacional de Ouvidores que, em conjunto com representantes da sociedade civil, lançou a Proposta de Projeto de Emenda Constitucional sobre o modelo de polícia adotado no Brasil. Tendo como fundamento a eficiência na persecução penal e o respeito aos direitos humanos, este Projeto de Emenda Constitucional prevê a extinção do inquérito policial e das polícias civil e militar e a criação da Polícia Estadual. Esta seria formada por dois grupos: um uniformizado, que teria como função fazer o policiamento preventivo e ostensivo; e outro que atuaria na investigação e instrumentalização da ação penal. Além disso, os Ouvidores propõem a extinção dos tribunais e das auditorias militares.

O Programa Nacional de Direitos Humanos, elaborado em maio de 1997 (dois anos após a criação da Ouvidoria em São Paulo), reforçou a necessidade e importância das Ouvidorias de Polícia na defesa dos direitos humanos e estabeleceu como uma de suas metas "incentivar a criação de Ouvidorias de Polícia, com representantes da sociedade civil e autonomia de investigação". Neste sentido, também compõem as metas do PNDH "estimular a criação e o fortalecimento das corregedorias de polícia, com vistas a limitar abusos e erros em operações policiais e emitir diretrizes claras a todos os integrantes das forças policiais com relação à proteção dos direitos humanos"; "propor o afastamento nas atividades de policiamento de policiais acusados de violência contra os cidadãos, com imediata instauração de sindicância, sem prejuízo do devido processo criminal"; "estimular programas de cooperação e entrosamento entre policiais civis e militares e entre estes e o Ministério Público" e "regulamentar o artigo 129, VII, da Constituição Federal, que trata do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público". Quanto a esta função do Ministério Público, o Programa Estadual de Direitos Humanos do governo do estado de São Paulo, divulgado em junho de 1997, tem como uma de suas propostas "consolidar e fortalecer o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público de acordo com o artigo 127, VII, da Constituição Federal de 1988".

No estado do Pará, a Ouvidoria foi instituída em fevereiro de 1996 e designada como Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública. Naquele estado, ela está subordinada diretamente ao Conselho Estadual de Segurança Pública, o que a diferencia da Ouvidoria de Polícia paulista. A Ouvidoria do Pará vem se destacando pelas denúncias relativas à falta de

punição dos policiais militares e civis envolvidos em crimes: dos 23 casos de tortura encaminhados pela Ouvidoria às corregedorias das polícias civil e militar, nenhum resultou em punição[9]. Em entrevista apresentada pelo jornal *Folha de S. Paulo,* a Ouvidora Rosa Marga Rothe afirma que uma das causas da ausência de punição dos policiais civis e militares, nos casos de tortura, é o fato do Ministério Público não apresentar Denúncia pelo crime de tortura, mas sim como lesão corporal: "Mesmo com a nova lei sobre tortura, os programas de informática da Secretaria da Segurança Pública não prevêem o crime de tortura, mas apenas se referem a lesões corporais"[10]. Esta opinião acerca dos trabalhos do Ministério Público é compartilhada pelo Ouvidor de Polícia de São Paulo, Benedito Mariano. Na mesma reportagem sobre denúncias de casos de tortura envolvendo policiais militares e civis, afirmou: "Os policiais são punidos por lesão corporal e não por tortura [...] O Ministério Público também não denuncia por tortura"[11].

Além de São Paulo e Pará, já estão em funcionamento Ouvidorias de Polícia em mais quatro estados — Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Em todos eles, seguindo os projetos de São Paulo e do Pará, as Ouvidorias recebem denúncias sobre atos ilegais e arbitrários ou que violem os direitos humanos individuais ou coletivos, nos quais estejam envolvidos policiais militares e civis.

Em Minas Gerais, a Ouvidoria de polícia foi criada em 1997 pela lei n. 12.622. Ao contrário do que ocorre em São Paulo, a Ouvidoria mineira é um órgão auxiliar do Poder Executivo e não está ligada à Secretária de Segurança Pública. Além disso, todos os cargos da Ouvidoria são ocupados por funcionários públicos, remanejados de outras áreas do funcionalismo estadual.

No Espírito Santo, a Ouvidoria de Polícia, já em funcionamento, foi criada pela lei n. 5649 de 14 de maio de 1998 e está vinculada à Secretaria de Segurança Pública. Nela, os cargos da assessoria administrativa são ocupados por funcionários da Secretaria de Segurança Pública. Assim como em São Paulo, cabe ao ouvidor indicar os membros do Conselho Consultivo e as pessoas que irão ocupar os cargos da assessoria técnica.

[9] *Folha de S. Paulo,* 26 de outubro de 1999, caderno São Paulo, p. 3-3.
[10] *Folha de S. Paulo,* 10 de outubro de 1999, caderno São Paulo, p. 3-1.
[11] *Folha de S. Paulo,* 10 de outubro de 1999, caderno São Paulo, p. 3-1.

No Rio de Janeiro, a Ouvidoria de polícia foi instalada em março de 1999 e vem se destacando pelo número de denúncias recebidas[12]. O Ouvidor de Polícia carioca foi designado pelo secretário de segurança pública e a Ouvidoria tem em seu quadro funcionários públicos estaduais deslocados da Secretaria de Segurança Pública, que auxiliam o Ouvidor nas suas atividades.

No primeiro ano de funcionamento da Ouvidoria de Polícia do Rio de Janeiro, foram encaminhadas 1.988 denúncias[13]. Destas, 59% dizem respeito às atividades da polícia civil (1.173 denúncias) e 41% são relativas à polícia militar (815 denúncias). Na polícia militar, as principais denúncias são de extorsão (23%) e abuso de autoridade (13%). Já com relação à polícia civil, 20% das denúncias tratam da qualidade de atendimento e 15% são casos de extorsão[14].

No Rio Grande do Sul, a Ouvidoria entrou em funcionamento no mês de setembro de 1999, mas sua estrutura ainda não foi definida por lei.

A OUVIDORIA DE POLÍCIA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A Ouvidoria de polícia do Estado de São Paulo foi criada pelo decreto n. 39.900/95 e instalada em novembro de 1995 junto ao gabinete do secretário de Segurança Pública de São Paulo[15]. Ela é formada por um Conselho Consultivo, um Grupo de Apoio Técnico e um Grupo de Apoio Administrativo[16], e tem autonomia financeira e independência administrativa, não estando subordinada à Secretaria de Segurança Pública ou a qualquer outro órgão do governo.

O Conselho Consultivo se reúne a cada dois meses e é integrado por onze membros. O Ouvidor é membro nato e presidente do colegiado, o que significa que a sua presença no Conselho é obrigatória, não podendo ser afastado ou impedido. Os demais membros do Conselho são designados

[12] De março a setembro de 1999, recebeu 182 denúncias, destas 24 correspondem a casos de tortura.
[13] A polícia civil do Rio de Janeiro conta com um efetivo de 9.500 policiais e a polícia militar com 29 mil integrantes.
[14] *Folha de S. Paulo,* 22 de março de 2000, caderno Cotidiano, p. 3-6.
[15] A Ouvidoria de Polícia de São Paulo foi regulamentada pela lei complementar n. 826/97.
[16] Lei 826/97, artigo 4, *caput.*

pelo Secretário de Segurança Pública, entre os nomes indicados pelo Ouvidor, com mandato de dois anos, sem qualquer remuneração[17].

O Grupo de Apoio Técnico assessora o Ouvidor na triagem das denúncias recebidas, no acompanhamento dos casos prioritários, na realização de pesquisas e seminários sobre segurança pública e direitos humanos, além da elaboração das ações propositivas e da publicação de relatórios trimestrais e anuais. Já o Grupo de Apoio Administrativo é responsável pelo recebimento, registro e acompanhamento das denúncias, queixas e sugestões enviadas pela população à Ouvidoria. Estes cargos são ocupados por pessoas indicadas pelo Ouvidor e nomeadas pelo governador, não sendo necessariamente funcionários públicos.

A Ouvidoria possui dezesseis cargos em comissão: cinco de assessores de Ouvidoria, dez de assistentes de Ouvidoria e o cargo de Ouvidor. Além destes, existem mais dez cargos de carreira, da Secretaria de Segurança Pública, que servem a área administrativa. A Ouvidoria também conta com uma assessoria civil e militar composta por um coronel e um delegado de classe especial, respectivamente.

A Lei 826 / 97 que regulamentou a Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo foi resultado de um anteprojeto de lei elaborado pelo antigo Conselho Consultivo da Ouvidoria de Polícia que, na época, era formado pelo Secretário de Segurança Pública, pelo Ouvidor da Polícia, pelos Corregedores Gerais de Polícia (Militar e Civil), por um Procurador do Estado Assessor Jurídico da Ouvidoria e por mais sete membros titulares[18].

Transformado em Projeto de Lei do Executivo Estadual, foi publicado no Diário Oficial do Estado em abril de 1997e tramitou na Assembleia Legislativa em caráter de urgência, tendo sido aprovado com 56 votos a favor e 3 abstenções, e sancionado em junho do mesmo ano. Seguindo as linhas do Regulamento 39.900/95 que criou a Ouvidoria, a Lei Complementar 826/97 ampliou as suas atribuições e definiu a forma de atuação e a sua estrutura interna.

[17] Fazem parte do Conselho Consultivo: Fabio Konder Comparato, Carlos Idoeta, Maria Inês Bierrenbach, Goffredo da Silva Telles Jr., Fermino Fechio, Luiz Nusdeo e Antônio Carlos Arruda.
[18] Os membros titulares que participaram da elaboração do projeto de lei que deu origem a Lei 826/97 foram: Fábio Konder Comparato, Carlos Alberto Idoeta, Maria Inês Bierrenbach, Goffredo da Silva Telles Júnior, Luiz Nusdeo, Antônio Carlos Arruda e Fermino Fechio.

Em São Paulo, a escolha do Ouvidor de Polícia é feita pelo governador do Estado a partir de uma lista tríplice elaborada pelo Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (Condepe)[19], cujos integrantes, em sua larga maioria, são da sociedade civil (80%). O Ouvidor não pode integrar órgãos diretivos, deliberativos ou consultivos de entidades públicas ou privadas, nem ter qualquer vínculo com a Polícia Civil ou Militar. Ele possui mandato de dois anos, podendo ser reconduzido ao cargo uma única vez.

O atual Ouvidor de Polícia é o sociólogo Benedito Domingos Mariano, que foi nomeado em julho de 1997 e reconduzido ao cargo em 1999, com mandato até julho de 2001. Atuante no movimento em defesa dos direitos humanos, desde a década de 80, o Ouvidor é secretário-geral do Fórum Interamericano de Direitos Humanos (Fideh), membro do Centro Dias de Direitos Humanos da Arquidiocese de São Paulo e professor de direitos humanos na Academia de Polícia Civil de São Paulo.

De acordo com o artigo 2º da lei 826/97, a Ouvidoria de Polícia tem como atribuições:

I – Receber:

a. Denúncias, reclamações e representações sobre atos considerados arbitrários, desonestos, indecorosos ou que violem os direitos humanos individuais ou coletivos praticados por servidores civis e militares da Secretaria de Segurança Pública.

[19] O Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (Condepe) — criado pela Lei Estadual n. 7.576 de 27 de novembro de 1991 — tem como finalidade investigar as violações de direitos humanos no estado e encaminhar as denúncias às autoridades competentes, além de estudar e propor soluções para questões referentes aos direitos humanos. Os integrantes do Condepe têm acesso a todas as dependências de unidades prisionais estaduais e aos estabelecimentos destinados à custódia de pessoas, a fim de efetuar diligências e apurar fatos considerados violadores de direitos humanos. O Condepe faz parte da estrutura administrativa e financeira da Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania, mas é subordinado a ela. O Conselho, que funciona em uma das dependências da Secretaria de Segurança Pública conhecida como "sala da cidadania", tem seus integrantes nomeados pelo governador do estado e definidos da seguinte forma: um representante do poder executivo; dois advogados, indicados pelo Presidente da Seção de São Paulo da Ordem dos Advogados do Brasil, dentre os membros de sua Comissão de Direitos Humanos; e seis representantes da sociedade civil, indicados por entidades de defesa dos direitos humanos com personalidade jurídica, sede e atuação no estado de São Paulo há mais de cinco anos. Os Conselheiros possuem mandato de 2 anos, sendo permitida a recondução por igual período.

b. Sugestões sobre o funcionamento dos serviços policiais.
c. Sugestões de servidores civis e militares da Secretaria de Segurança Pública sobre o funcionamento dos serviços policiais, bem como denúncias a respeito de atos irregulares praticados na execução desses serviços, inclusive por superiores hierárquicos.

II – Verificar a pertinência das denúncias, reclamações e representações, propondo aos órgãos competentes da Administração a instauração de sindicâncias, inquéritos e outras medidas destinadas à apuração das responsabilidades administrativas, civis e criminais, fazendo ao Ministério Público a devida comunicação, quando houver indicio ou suspeita de crime.

III – Propor ao Secretário de Segurança Pública:

a. Adoção das providências que entender pertinentes, necessárias ao aperfeiçoamento dos serviços prestados à população pela polícia Civil, pela polícia Militar e por outros órgãos da Pasta.
b. Realização de pesquisas, seminários e cursos versando sobre assuntos de interesse da segurança pública e sobre temas ligados aos direitos humanos, divulgando os resultados desses eventos.

IV – Organizar e manter atualizado arquivo da documentação relativa às denúncias, às reclamações, às representações e às sugestões recebidas.

V – Elaborar e publicar, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

VI — Requisitar, diretamente, de qualquer órgão estadual, informações, certidões, cópias de documentos ou volumes de autos relacionados com investigações em curso, sem o pagamento de quaisquer taxas, custas ou emolumentos.

Se é certo que estas atribuições, formalmente, implicam uma maior transparência nas atividades da polícia e um relativo controle da população sobre a atuação dos policiais é necessário testar em que medida elas ocorrem na prática. Com este objetivo foi feito um levantamento das atividades que a Ouvidoria desenvolve no encaminhamento das principais

denúncias. Os dados analisados referem-se aos relatórios da Ouvidoria publicados a cada três meses[20].

NÚMEROS DA OUVIDORIA DE POLÍCIA DE SÃO PAULO

A população faz denúncias na Ouvidoria de Polícia por meio de telefonemas, cartas, fax, telex, pessoalmente ou por matérias publicadas na imprensa[21]. De acordo com o relatório parcial de 1999, 65% das denúncias chegaram na Ouvidoria por telefone, 16% por carta, 8% por telex, 7% pessoalmente, 2% por fax e 2% por matérias publicadas na imprensa[22].

As denúncias são feitas por familiares das vítimas ou pelas próprias vítimas. As organizações não-governamentais ligadas à proteção dos direitos humanos também aparecem como denunciantes, assim como a OAB, o Ministério Público (em menor número) e os meios de comunicação por meio das reportagens publicadas. Segundo o Ouvidor de Polícia, cerca de 50% das denúncias são anônimas.

A Ouvidoria não recebe apenas reclamações envolvendo o comportamento policial. Também chegam até ela pedidos de mais policiamento e de maior intervenção no narcotráfico, além das reclamações feitas pelos próprios policiais que reivindicam melhores salários ou mais segurança no exercício de suas funções. A Ouvidoria também recebe elogios relativos à atuação dos policiais. Nos dois primeiros anos (1996 e 1997), recebeu 19 elogios, sendo 8 em relação à atuação da polícia civil e 11 em relação ao trabalho da polícia militar; em 1998 chegaram 10 elogios: 7 referentes ao trabalho da polícia civil e 3 dirigidos à polícia militar. Já em 1999, a Ouvidoria recebeu 89 elogios: 69 dirigidos à polícia militar e 20 à polícia civil[23].

[20] Os dados disponíveis referem-se aos anos de 1996, 1997 e 1998. Em 1999, o levantamento foi feito a partir dos relatórios parciais publicados trimestralmente. Os dados relativos a 1996 e 1997 foram agrupados e apresentados em um único relatório em 1998.

[21] A partir de janeiro de 2000 as denúncias também podem ser encaminhadas pela internet no site da Ouvidoria de Polícia [http://www.ouvidoriapolicia.sp.gov.br].

[22] Não existem dados desta natureza relativos aos anos de 1996, 1997 e 1998.

[23] A análise de cada uma das denúncias e o seu encaminhamento são feitos pelo grupo de apoio técnico que assessora o Ouvidor. Este grupo é formado por advogados e estagiários de direito. Em relação às denúncias por falta de policiamento é importante notar que, se nos dois primeiros anos o encaminhamento destes casos foi feito para as duas polícias

As denúncias recebidas pela Ouvidoria podem ser classificadas em dois tipos: aquelas que tratam do funcionamento e da prestação do serviço policial, como falta de policiamento, pedidos de intervenção em ponto de drogas e qualidade no atendimento da população; e as denúncias que têm como objeto o comportamento policial, ou seja, a participação de policiais em delitos.

Os pedidos de maior policiamento ou de intervenção em ponto de drogas são analisados caso a caso e encaminhados para cada uma das polícias — civil e militar — de acordo com a competência e a necessidade de cada denúncia. Assim, um pedido de intervenção em ponto de drogas que exija investigação e prisão, pode ser encaminhado à polícia civil e, mais especificamente, ao Departamento de Investigações sobre Narcóticos (Denarc). Já as reclamações por falta de policiamento são, prioritariamente, encaminhadas para a polícia militar, porém, se necessário, podem ser encaminhadas para a polícia civil.

Antes que sejam encaminhadas para as corregedorias e para as unidades específicas de cada área das polícias civil ou militar, as denúncias ou reclamações passam por uma triagem, na qual são analisados seus fundamentos e a sua procedência.

De acordo com o Ouvidor de Polícia, Sr. Benedito Domingos Mariano, em entrevista realizada em setembro de 1999, “a triagem feita na Ouvidoria é bastante rigorosa, [...] cerca de 50% das denúncias que chegam até aqui (Ouvidoria) não são encaminhadas para as Corregedorias”.

Esta informação é confirmada pelo número de pessoas atendidas e de procedimentos enviados. Desde o inicio de seu funcionamento, em 1996, até dezembro de 1999, a Ouvidoria recebeu 30.438 denúncias. Destas, 15.180 foram encaminhadas para as polícias civil e militar. O restante — 15.248 casos — não saiu da Ouvidoria, tendo sido agrupado em informações e orientações[24].

concomitantemente, em 1998 e em 1999 estes casos foram encaminhados preferencialmente para a polícia militar responsável pelo policiamento ostensivo e pela prevenção dos crimes.

[24] Não existem dados acerca do número de denúncias procedentes, não confirmadas, parcialmente procedentes ou improcedentes.

Tabela 1 – Total de denúncias, procedimentos e informações

	DENÚNCIAS RECEBIDAS	PROCEDIMENTOS ENCAMINHADOS	INFORMAÇÕES E ORIENTAÇÕES
1996/1997	12.009	6.432	5.577
1998	8.002	3.806	4.186
1999	10.427	4.942	5.485
TOTAL	30.438	15.180[25]	15.248

Fonte: Ouvidoria de Polícia de São Paulo.

A partir das denúncias recebidas, a Ouvidoria oficia ao Corregedor da polícia civil ou da polícia militar e ao superior hierárquico imediato daquele que foi sujeito da denúncia *e,* dependendo do caso, encaminha cópia da denúncia e solicita informações e providências. Nos casos de denúncias contra policiais civis, a Ouvidoria também oficia ao departamento responsável.

Entre as denúncias recebidas, a Ouvidoria acompanha de forma prioritária, aquelas que tratam da violação à vida, da integridade física dos cidadãos e das condutas que tipificam crimes contra a Administração Pública. De acordo com o relatório das atividades de 1996 e 1997, 211 casos foram considerados prioritários. Entre estes, o Ministério Público apresentou 54 Denúncias[26], dando início ao processo penal, e em 27 casos houve o requerimento de arquivamento dos autos do Inquérito. No ano de 1998, dos 210 casos considerados prioritários, o Ministério Público apresentou Denúncia em 30 casos e em outros 25 casos, foi requerido o arquivamento dos autos do inquérito policial[27].

[25] Este número inclui também os 119 elogios que foram encaminhados às corporações.
[26] A denúncia apresentada pelo Ministério Público dá início à ação penal.
[27] Não foram disponibilizados os casos considerados prioritários em 1999.

Tabela 2 – Total de casos prioritários, de denúncias e arquivamentos

	CASOS ENCAMINHADOS	CASOS PRIORITÁRIOS	DENÚNCIAS OFERECIDAS PELO MP	ARQUIVAMENTO DO INQUÉRITO POLICIAL
1996-1997	6.432	211	54	27
1998	3.806	210	30	25

Fonte: Ouvidoria de Polícia de São Paulo.

A Ouvidoria não tem competência para intervir no curso da ação penal. Sendo assim, acompanha os procedimentos administrativos que se encerram com a imposição ou não de punição disciplinar e os procedimentos penais, durante a primeira fase da persecução penal (inquérito policial) até a manifestação do Ministério Público, que pode requerer o arquivamento do inquérito policial ou decidir pelo oferecimento de Denúncia.

Quanto aos procedimentos instaurados (processos administrativos e inquérito policial) e às punições decorrentes das denúncias feitas à Ouvidoria, os dados disponíveis pelos relatórios da Ouvidoria são incompletos. Nos dois primeiros anos, os dados apresentados dizem respeito ao efetivo de cada uma das corporações (polícia civil e polícia militar), sem fazer distinção entre as patentes e as carreiras, nem apontar o número de policiais denunciados e investigados. A partir de 1998, a Ouvidoria passou a fazer um levantamento do perfil do policial denunciado, identificando as patentes e a carreira. Por outro lado, os dados relativos aos procedimentos instaurados não especificam o número de processos administrativos nem o de inquéritos policiais[28].

Como mostra a Tabela 3, nos quatro anos de funcionamento da Ouvidoria, a polícia civil foi responsável pelo maior número de reclamações: em 1996 el997, o número de denúncias contra a polícia civil representou 56,98% do total de casos encaminhados, enquanto a polícia militar respondeu por 43,02% dos casos. Em 1998, 51,02% tratavam da polícia civil e 48,98% da polícia militar. Este número praticamente se

[28] Não foram disponibilizados dados desta natureza relativos a 1999.

manteve em 1999, quando 51,89% dos casos encaminhados eram de denúncias ligadas à polícia civil e 48,11% diziam respeito à polícia militar.

As denúncias relativas ao funcionamento e à prestação do serviço policial, como falta de policiamento, pedido de intervenção em ponto de drogas e qualidade no atendimento da população, representam 25,20% [29] dos casos encaminhados nos quatro anos de funcionamento da Ouvidoria (tabela 5[30]). Entre as denúncias que têm como objeto o comportamento policial[31], os casos mais denunciados dizem respeito a abuso de autoridade (13,5%), infração disciplinar (12,6%), e extorsão e concussão (5,8%)[32]. As denúncias por homicídio aparecem em quarto lugar (5,7%), tendo contribuído para este índice o ano de 1998, quando os homicídios corresponderam a 8,2% dos casos encaminhados (tabela 7).

Tabela 3 – Quadro comparativo de denúncias PM E PC (% do total de casos encaminhados)

	POLÍCIA CIVIL	POLÍCIA MILITAR	TOTAL
1996-1997	56,98	42,02	100
1998	51,02	48,98	100
1999	51,89	48,11	100

A polícia militar foi responsável por 78,9% do total de casos de homicídio nestes quatro anos (tabela 4). Este número pode levantar duas hipóteses: a formação precária desses policiais no uso de armas de fogo e a existência de uma predisposição por parte deles em usar armas de fogo mesmo quando não estão expostos a situações de risco. É certo que são os policiais militares os responsáveis pela prevenção e repressão de crimes e,

[29] Este número corresponde à soma do número de casos de falta de policiamento e intervenção em ponto de drogas (17,7%), com os casos de denúncia por qualidade no atendimento (7,4%).
[30] A classificação das denúncias segue os dados apresentados pela Ouvidoria de Polícia em seus relatórios.
[31] As denúncias às quais farei referência deste ponto até o final do texto e que estão indicadas em cada uma das tabelas abaixo, correspondem aos casos encaminhados. Desta forma, estes números não correspondem ao total de denúncias que a Ouvidoria recebe, já que não estão computadas as informações, orientações ou as denúncias que não foram encaminhadas às duas polícias.
[32] Ato praticado por funcionário público que, em razão do cargo, se apropria ou desvia verba ou qualquer outro bem móvel, em proveito próprio ou alheio.

neste sentido, estão mais sujeitos a confrontos com bandidos, porém, é necessário analisar com cuidado esses números, já que os relatos feitos pela Ouvidoria indicam que as vítimas destes policiais, em sua maioria, não tinham passagem pela polícia e não se encontravam em posição de ataque ou confronto.

As denúncias relativas aos crimes contra o patrimônio apontam como alvo preferencial a polícia civil. Ela responde por 71,1% das denúncias por extorsão e concussão; 76,6% dos casos de prevaricação; 74,5% do total de casos de corrupção e 73,1% das denúncias por enriquecimento ilícito (tabela 4).

Quanto às denúncias por espancamento e tortura, que aparecem em quinto lugar entre os casos encaminhados (4,5% dos casos, tabela 5), a polícia civil responde por 59,4% dos casos (tabela 4). Como a polícia civil é a responsável pela fase investigatória e pelo inquérito policial, tal número pode indicar que a tortura ainda é usada como instrumento para conseguir informações ou definir a autoria de crimes no estado de São Paulo.

Tabela 4 – Total de casos encaminhados desde implantação da Ouvidoria de Polícia, 1996-1999 (% relativa ao tipo de denúncia)

Tipo de denúncia	Polícia Civil	(%)	Polícia Militar	(%)	Total
Falta de policiamento**	1.580	58,54	1.119	41,46	2.699
Abuso de autoridade	734	35,72	1.321	64,28	2.055
Infração disciplinar	928	48,51	985	51,49	1.913
Qualidade do atendimento	787	69,89	339	30,11	1.126
Extorsão/Concussão	626	71,14	254	28,86	880
Espancamento/Tortura	412	59,45	281	40,55	693
Prevaricação	443	76,64	135	23,36	578
Ameaça	233	44,55	290	55,45	523
Participação de pol. em tráfico de drogas	251	66,23	128	33,77	379
Negligência	445	74,04	156	25,96	601
Corrupção	152	74,51	52	25,49	204
Homicídio	183	21,03	687	78,97	870
Enriquecimento ilícito	68	73,12	25	26,88	93
Agressão*	112	43,92	143	56,08	255
Comunicação de crime*	79	77,45	23	22,55	102
Tentativa de homicídio*	34	38,20	55	61,80	89
Peculato*	29	46,03	34	53,97	63
Outros	1.139	58,74	800	41,26	1.939
Elogios	35	29,66	83	70,34	118
Total	8.270		6.910		15.180

(*) Estas denúncias correspondem apenas aos anos de 1998 e 1999.
(**) Nas denúncias por falta de policiamento estão computados, também, os pedidos de intervenção em ponto de drogas.
Fonte: Ouvidoria de Polícia de São Paulo.

Tabela 5 – Envolvimento da PC e da PM no total de casos encaminhados desde a implantação da Ouvidoria de Polícia, 1996-1999

Tipo de denúncia	Polícia Civil	(%)	Polícia Militar	(%)	Total
Falta de policiamento**	1.580	19,11	1.119	16,19	2.699
Abuso de autoridade	734	8,88	1.321	19,12	2.055
Infração disciplinar	928	11,22	985	14,25	1.913
Qualidade do atendimento	787	9,52	339	4,91	1.126
Extorsão/Concussão	626	7,57	254	3,68	880
Espancamento/Tortura	412	4,98	281	4,07	693
Prevaricação	443	5,36	135	1,95	578
Ameaça	233	2,82	290	4,20	523
Participação de pol. em tráfico de drogas	251	3,04	128	1,85	379
Negligência	445	5,38	156	2,26	601
Corrupção	152	1,84	52	0,75	204
Homicídio	183	2,21	687	9,94	870
Enriquecimento ilícito	68	0,82	25	0,36	93
Agressão*	112	1,35	143	2,07	255
Comunicação de crime*	79	0,96	23	0,33	102
Tentativa de homicídio*	34	0,41	55	0,80	89
Peculato*	29	0,35	34	0,49	63
Outros	1.139	13,77	800	11,58	1.939
Elogios	35	0,42	83	1,20	118
Total	8.270	100	6.910	100	15.180

(*) Estas denúncias correspondem apenas aos anos de 1998 e 1999.
(**) Nas denúncias por falta de policiamento estão computados, também, os pedidos de intervenção em ponto de drogas.
Fonte: Ouvidoria de Polícia de São Paulo.

Fazendo um levantamento dos dados relativos a cada uma das corporações (tabela 5), é possível identificar que a polícia civil foi mais denunciada por infração disciplinar (11,2%) dos casos. Em segundo lugar, aparecem as denúncias por abuso de autoridade (8,8%), seguidas pelos casos de extorsão e concussão (7,5%). Quanto à polícia militar, ao contrário dos casos encaminhados para a polícia civil, a maior parte das denúncias tem como objeto abuso de autoridade (19,1%), depois aparecem casos de infração disciplinar (14,2%), e em terceiro lugar, os casos de homicídio (9,9% das denúncias).

A predominância das denúncias por falta de policiamento ou intervenção em pontos de drogas (17,7%, tabela 5) sugere uma hipótese importante no que diz respeito ao papel que a Ouvidoria vem desempenhando junto à população: ao invés de recorrer à polícia, gratuitamente, por meio do telefone 190, a população procura a Ouvidoria. Apesar da impossibilidade de comparar os dados fornecidos pela Ouvidoria com as chamadas feitas pelo "190" — somada ao fato de que a denúncia feita à Ouvidoria não exclui a hipótese de procurar ambas as instituições — a Ouvidoria, ao receber pedidos por maior policiamento, parece substituir os canais tradicionais utilizados para solicitar a intervenção do aparato policial. Neste sentido, ela vem cumprindo um papel importante, não somente no controle das policias civil e militar, mas também como um canal de comunicação entre a população e o aparato policial.

Esta hipótese parece ser confirmada pelo Ouvidor, Sr. Benedito Domingos Mariano. Segundo ele, o alto número de denúncias por falta de policiamento ou combate ao tráfico de drogas, concernente à atuação da policia, reflete o distanciamento entre o aparato policial, seja ele civil ou militar, e a população.

> Grande parte das reclamações que a Ouvidoria recebe tem a ver com a qualidade no atendimento, pedidos de maior rigor no combate ao tráfico de drogas [...] as pessoas não se sentem à vontade para falar com a polícia [...] na Ouvidoria, ao contrário, as pessoas se sentem à vontade para vir até aqui trazendo uma dúvida ou uma reclamação. A Ouvidoria não se misturou ao conjunto de instituições policiais, é um órgão autônomo e independente e, por isso, conquistou a credibilidade da população. Hoje, a Ouvidoria é a porta que a população tem para falar com a polícia.

De acordo com os relatórios analisados, a partir do "caso da Favela Naval"[33], ocorrido em março de 1997, cresceu o número de denúncias por abuso de autoridade. Este episódio também contribuiu para que aumentasse o número de denúncias referentes ao comportamento policial. Segundo o Ouvidor de Polícia:

> [...] houve uma mudança substancial da natureza das denúncias que chegam até a Ouvidoria a partir do episódio da Favela Naval. [...] Eu digo que o funcionamento da Ouvidoria e o comportamento da população em relação à polícia podem ser definidos em dois momentos diferentes: antes e depois da Favela Naval. Foi a divulgação do caso da Favela Naval que contribuiu decisivamente para institucionalizar o papel da Ouvidoria. Com este caso a Ouvidoria adquiriu legitimidade junto à população, que passou a se preocupar com o comportamento do policial — atos irregulares e delituosos de policiais — e não somente com questões relativas à qualidade no atendimento.

Nos dois primeiros anos de funcionamento da Ouvidoria (1996-1997), entre as denúncias relativas ao comportamento policial, aparecem em primeiro lugar os casos de abuso de autoridade (13,9%, Tabela 6). Na polícia civil, este tipo de denúncia corresponde a 9,9%, enquanto que na polícia militar a 19,8% dos casos. Esta variação pode ser reflexo de uma postura autoritária que a polícia militar preserva no tratamento com a população. Em segundo lugar, aparecem as denúncias por infração disciplinar, (10,9%), que na polícia civil correspondem a 9,8% dos casos encaminhados, enquanto que na polícia militar a 12,6% das denúncias.

Na polícia civil, além dos casos de abuso de autoridade e infração disciplinar que encabeçam a lista dos casos encaminhados, aparecem casos de prevaricação (6,7%), negligência (6,5%) de espancamento e tortura — que correspondem a 6,1% das denúncias relativas às suas atividades. Já os policiais militares foram mais denunciados por espancamento e tortura (7,5%) e ameaça (4,6%), seguidos pelos casos de homicídio (4,4%) e pelas denúncias por extorsão e concussão (3,4%, tabela 6).

Assim como aconteceu em 1996 e 1997, no ano de 1998, as denúncias por abuso de autoridade lideram os casos encaminhados (5,2%,

[33] Em março de 1997, foi divulgado no Jornal Nacional, da Rede Globo, um vídeo feito por um cinegrafista amador, que mostrava policiais militares agredindo pessoas durante uma blitz policial na Favela Naval, em Diadema, Grande São Paulo.

tabela 7). Em segundo lugar, aparecem as denúncias por infração disciplinar (14,1%).

Um dado que chama a atenção em relação a 1998 é o aumento dos casos de homicídio: a polícia militar lidera as denúncias de homicídio — 78,5 8% do total de casos de homicídio encaminhados naquele ano. Porém, ao contrário do que ocorreu em 1996 e 1997, quando essas denúncias representaram 2,1% do total de casos encaminhados, em 1998, as denúncias por homicídio envolvendo as polícias civil e militar corresponderam a 8,2% do total (tabela 7).

No total de denúncias envolvendo a polícia militar, prevalece o abuso de autoridade (22%), seguido pelos casos de infração disciplinar (16,2%), e por homicídios (13,2%). Já na polícia civil (12,1%) das denúncias referem-se a infração disciplinar, 8,7%, a abuso de autoridade e 8,0% a crimes de extorsão e concussão.

Tabela 6 – Total de casos encaminhados durante o período entre 1996-1999

Tipo de denúncia	Polícia Civil	(%)	Polícia Militar	(%)	Total	(%)
Falta de policiamento	844	21,93	558	21,59	1.402	21,80
Abuso de autoridade	384	9,98	512	19,81	896	13,93
Infração disciplinar	378	9,82	326	12,62	704	10,95
Qualidade do atendimento	369	9,59	120	4,64	489	7,60
Extorsão/Concussão	190	4,94	88	3,41	278	4,32
Espancamento/Tortura	238	6,19	196	7,59	434	6,75
Prevaricação	259	6,73	63	2,44	322	5,01
Ameaça	90	2,34	120	4,64	210	3,26
Participação de pol. em tráfico de drogas	63	1,64	37	1,43	100	1,55
Negligência	253	6,57	54	2,09	307	4,77
Corrupção	127	3,30	41	1,59	168	2,61
Homicídio	26	0,68	115	4,45	141	2,19
Enriquecimento ilícito	18	0,47	10	0,39	28	0,44
Peculato*	5	0,13	9	0,35	14	0,22
Outros	596	15,49	324	12,54	920	14,30
Elogios	8	0,21	11	0,43	19	0,30
Total	3.848	100	2.584	100	6.432	100

Fonte: Ouvidoria de Polícia de São Paulo.

Tabela 7 – Total de casos encaminhados em 1998

Tipo de denúncia	Polícia Civil	(%)	Polícia Militar	(%)	Total	(%)
Falta de policiamento	364	18,74	219	11,75	583	15,32
Abuso de autoridade	170	8,75	410	22,00	580	15,24
Infração disciplinar	236	12,15	301	16,20	538	14,14
Qualidade do atendimento	216	11,12	106	5,69	322	8,46
Extorsão/Concussão	156	8,03	64	3,43	220	5,78
Espancamento/Tortura	83	4,27	41	2,20	124	3,26
Prevaricação	94	4,84	33	1,77	127	3,34
Ameaça	53	2,73	60	3,22	113	2,97
Participação de pol. em tráfico de drogas	99	5,10	51	2,74	150	3,94
Negligência	75	3,86	36	1,93	111	2,92
Corrupção	11	0,57	5	0,27	16	0,42
Homicídio	67	3,45	246	13,20	313	8,22
Enriquecimento ilícito	27	1,39	9	0,48	36	0,95
Agressão	60	3,09	69	3,70	129	3,39
Comunicação de crime	15	0,77	3	0,16	18	0,47
Tentativa de homicídio	10	0,51	18	0,97	28	0,74
Peculat*	7	0,36	9	0,48	16	0,42
Outros	192	9,89	180	9,66	372	9,77
Elogios	7	0,36	3	0,16	10	0,26
Total	1.942	100	1.864	100	3.806	100

Fonte: Ouvidoria de Polícia de São Paulo.

Tabela 8 – Total de casos encaminhados em 1999

Tipo de denúncia	Polícia Civil	(%)	Polícia Militar	(%)	Total	(%)
Falta de policiamento	372	15,00	342	13,89	714	14,45
Abuso de autoridade	180	7,26	399	16,21	579	11,72
Infração disciplinar	314	12,66	357	14,50	671	13,58
Qualidade do atendimento	202	8,15	113	4,59	315	6,37
Extorsão/Concussão	280	11,29	102	4,14	382	7,73
Espancamento/Tortura	91	3,67	44	1,79	135	2,73
Prevaricação	90	3,63	39	1,58	129	2,61
Ameaça	90	3,36	110	4,47	200	4,05
Participação de pol. em tráfico de drogas	89	3,59	40	1,62	129	2,61
Negligência	117	4,72	66	2,68	183	3,70
Corrupção	14	0,56	6	0,24	20	0,40
Homicídio	90	3,63	326	13,24	416	8,42
Enriquecimento ilícito	23	0,93	6	0,24	29	0,59
Agressão	52	2,10	74	3,01	126	2,55
Comunicação de crime	64	2,58	20	0,81	84	1,70
Tentativa de homicídio	24	0,97	37	1,50	61	1,23
Peculat*	17	0,69	16	0,65	33	0,67
Outros	351	14,15	296	12,02	647	13,09
Elogios	20	0,81	69	2,80	89	1,80
Total	2.480	100	2.462	100	4.942	100

Fonte: Ouvidoria de Polícia de São Paulo.

Em 1999, as denúncias por falta de policiamento e intervenção em ponto de drogas ainda continuaram liderando o rol de casos encaminhados, correspondendo a 14,4% do total de casos (tabela 8). Em segundo lugar, aparecem as denúncias por infração policial (3,5%;), seguidas pelos casos de abuso de autoridade (11,7%) e pelos casos de homicídio que corresponderam a 8,42% do total de denúncias.

Comparativamente às denúncias encaminhadas em 1998, é possível notar que aumentaram os casos de extorsão e concussão 7,7%, (em 1998, representavam 5,7%); os casos de ameaça, 4,0% (em 1998, corresponderam a 2,9%). Já as denúncias por homicídios que, em 1998, perfizeram 313 denúncias; em 1999, representaram 416 casos (tabela 8).

Entre 1996 e 1997, dos 6.432 casos encaminhados, foram instaurados 1.732 processos administrativos (787 na polícia civil e 945 na polícia militar[34]) e 571 inquéritos policiais (274 referentes à polícia militar e 297 à polícia civil, tabela 9). Quanto às punições, as denúncias da Ouvidoria resultaram em 984 punições na polícia militar: 401 punições administrativas e 583 indiciamentos penais. No âmbito da polícia civil, foram 398 punições, das quais, 143 punições administrativas e 255 indiciamentos penais (tabela 10).

Em 1998, dos 3.806 casos encaminhados, foram instaurados 552 processos[35]: 58 na polícia civil e 494 na polícia militar (tabela 11). Estes resultaram em 30 punições[36] na polícia civil e 311 na polícia militar.

Tabela 9 – Procedimentos e inquéritos policiais instaurados – Polícia Civil e Polícia Militar de 1996-1997

	POLÍCIA CIVIL	POLÍCIA MILITAR	TOTAL
Casos encaminhados	3.848	2.584	6.432
Processos	787	945	1.732
Inquéritos policiais	297	274	571
Total	1.084	1.219	2.303

Fonte: Ouvidoria de Polícia de São Paulo.

[34] Na Polícia Militar, o processo administrativo corresponde ao processo disciplinar.
[35] Estes processos englobam os procedimentos administrativos e os inquéritos policiais.
[36] Estas punições correspondem às punições administrativas e ao indiciamento penal.

Tabela 10 – Punições de policiais – Polícia Civil e Polícia Militar nos anos 1996-1997

	POLÍCIA CIVIL	POLÍCIA MILITAR	TOTAL
Punições	143	401	544
Indiciamento penal	255	583	838
Total	398	984	1.382

Fonte: Ouvidoria de Polícia de São Paulo.

Tabela 11 – Procedimentos instaurados e punições[37]— Polícia Civil e Militar, 1998

	POLÍCIA CIVIL	POLÍCIA MILITAR	TOTAL
Casos encaminhados	1.942	1.864	3.806
Processos	58	494	552
Punições	30	311	341

Fonte: Ouvidoria de Polícia de São Paulo.

A partir de 1998, a Ouvidoria passou a fazer um levantamento dos cargos e patentes dos policiais denunciados e identificados nas denúncias[38]. Com estas informações, acompanhou as investigações e as punições impostas pelas corregedorias de polícia e pela Justiça.

Na polícia civil, foram identificados 1.256 policiais (563 delegados, 501 investigadores, 86 escrivães, 66 carcereiros e 16 agentes policiais). Destes, somente 86 foram investigados e 23 punidos (8 delegados, 10 investigadores, 4 carcereiros e 1 agente policial), o que corresponde a apenas 1,6% dos policiais denunciados (tabela 13)[39].

Os delegados, além de serem os policiais civis mais denunciados (44,8%, tabela 12), parecem estar envolvidos em mais crimes: os delegados denunciados correspondem a 18,11% dos efetivos. Apesar disso, somente 5,6% foi investigado e 1,4% punido (tabela 13). Este baixo índice de investigação e punição dos delegados parece indicar que a corregedoria da polícia civil tem a tendência de investigar menos os policiais que ocupam cargos de chefia. Assim, quanto mais importante o cargo que o policial denunciado ocupa, menores são as chances de ser investigado e punido.

[37] As punições compreendem indiciamento, processo crime e punição administrativa. Não existem dados específicos sobre cada uma destas punições.
[38] Nem todos os policiais denunciados são identificados pelas vítimas ou nas denúncias. Assim, os números que irei apresentar correspondem apenas aos policiais identificados.
[39] Não existem dados sobre as punições impostas em 1999.

Esta ideia é reforçada quando olhamos as punições dos investigadores, que também ocupam funções essenciais no desenvolvimento dos inquéritos policiais e das investigações: os investigadores denunciados representam 39,8% dos policiais identificados pela Ouvidoria (tabela 12), o que corresponde a 4,7% do efetivo na carreira (tabela 13). Porém, somente 6,1% foram investigados e, destes, 2% punidos (tabela 13). Esta mesma tendência pode ser verificada entre os escrivães de polícia: apenas 2,3% dos policiais denunciados foram investigados e, destes, nenhum foi punido[40].

Em contraste, foram investigados 50% dos peritos criminais identificados pela Ouvidoria e 43,7% dos agentes policiais (tabela 13).

Em relação à polícia militar, foram identificados pela Ouvidoria 1.044 policiais: 299 soldados, 204 tenentes, 159 sargentos, 155 capitães, 78 cabos, 60 coronéis, 50 majores, 27 tenentes-coronéis, 6 aspirantes e 6 sub-tenentes. (tabela 14). Estas denúncias resultaram em 535 policiais investigados e 277 policiais punidos, o que representa 26,5% do total de denunciados (tabela 15)[41].

A carreira na polícia militar pode ser dividida em dois grandes grupos: os praças e os oficiais. Entre os praças, estão os soldados (primeira patente conquistada quando do ingresso na polícia militar), o cabo, o sargento e o subtenente — a última patente que exerce atividades fora dos quartéis militares, no exercício de policiamento ostensivo, prevenção e repressão à criminalidade — e que, portanto, têm contato direto com a população. A patente de aspirante, apesar de ser classificada como patente de oficial, é uma categoria de transição dentro da polícia militar: os aspirantes são policiais que estão sendo submetidos a um estágio comprobatório.

[40] Aqui, é necessário enfatizar que não existe ligação entre as diferentes carreiras dentro da polícia civil. Desta forma, qualquer comparação deve ser feita com um certo cuidado. Os dados relativos às punições dos delegados chamam a atenção pelo fato de serem estes policiais os únicos que podem ocupar cargos de chefia dentro da corporação. Quanto ao pequeno número de punição de investigadores e escrivães (que ocupam funções essenciais na condução do inquérito policial e das investigações), ele parece reforçar a hipótese de que a corregedoria da polícia civil investiga e pune menos os policiais das carreiras mais altas ou que são peças-chave no desenvolvimento de suas tarefas.

[41] Não existem dados sobre as punições impostas em 1999.

Tabela 12 – Punições* de integrantes da Polícia Civil em 1998

CARREIRA	POLICIAIS DENUNCIADOS NA OUVIDORIA	(%)	POLICIAIS INVESTIGADOS	(%)	POLICIAIS PUNIDOS	(%)
Delegado	563	44,82	32	37,21	8	34,78
Médico Legista	1	0,08	0	0,00	0	0,00
Perito Criminal	2	0,16	1	1,16	0	0,00
Escrivão de Polícia	86	6,85	2	2,33	0	0,00
Investigador	501	39,89	31	36,05	10	43,48
Fotógrafo Técnico	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Ag. Telecomunicações	18	1,43	0	0,00	0	0,00
Aux. de Necropsia	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Desenhista	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Papiloscopista	3	0,24	0	0,00	0	0,00
Atendente de Necrotério	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Auxiliar de Papiloscopia	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Carcereiro	66	5,25	13	15,12	4	17,39
Agente Policial	16	1,27	7	8,14	1	4,35
TOTAL	1.256	100	86	100	23	100

Fonte: Ouvidoria de Polícia de São Paulo

* As punições compreendem indiciamento, processo crime e punição administrativa. Não existem dados específicos a cada uma destas punições

Tabela 13 – Total de efetivos, denúncias, investigações e punições – Polícia Civil, 1998

CARREIRA	EFETIVOS	DENUNCIADOS / EFETIVOS (%)	INVESTIGADOS / DENUNCIADOS (%)	PUNIDOS / DEUNCIADOS (%)	PUNIDOS / INVESTIGADOS
Delegado	3.109	18,11	5,68	1,42	25,00
Médico Legista	539	0,19	0,00	0,00	0,00
Perito Criminal	1.001	0,20	50,00	0,00	0,00
Escrivão de Polícia	7.385	1,16	2,33	0,00	0,00
Investigador	10.450	4,79	6,19	2,00	32,26
Fotógrafo Técnico Pericial	574	0,00	0,00	0,00	0,00
Ag. Telecomunicações	1.821	0,99	0,00	0,00	0,00
Aux. de Necropsia	240	0,00	0,00	0,00	0,00
Desenhista	177	0,00	0,00	0,00	0,00
Papiloscopista	734	0,41	0,00	0,00	0,00
Atendente de Necrotério	294	0,00	0,00	0,00	0,00
Auxiliar de Papiloscopia	1.046	0,00	0,00	0,00	0,00
Carcereiro	4.624	1,43	19,70	6,06	30,77
Agente Policial	2.558	0,63	43,75	6,25	14,29
TOTAL	34.536	3,64	6,85	1,67	24,42

Fonte: Ouvidoria de Polícia de São Paulo

Depois de cumprido este estágio e se for aprovado, o aspirante à oficial recebe a patente de tenente. A partir deste escalão – capitão, major, tenente-coronel e coronel, que é a última patente da polícia militar – todos os policiais são reconhecidos como oficiais da polícia militar. Esta divisão pode contribuir para a compreensão das investigações e punições dentro da polícia militar.

Assim como foi mostrado nas punições dos policiais civis, a polícia militar também parece investigar e punir mais os policiais que se encontram em posições inferiores na hierarquia, incluindo-se aí as patentes de aspirante e de subtenente que, como foi dito, representam postos de transição dentro da corporação. Apesar de não representarem os policiais mais denunciados (0,57%, tabela 14). Todos os aspirantes denunciados foram investigados e, destes 66,6% foram punidos (tabela 15). O alto índice de investigação se repete em relação aos subtenentes — apesar da punição ser baixa nesta patente (somente 1 policial foi punido), todos os subtenentes denunciados foram investigados — e aos soldados: 96,9% foram investigados e, destes, 64,8% punidos (tabela 15).

O contrário pode ser observado em relação aos oficiais: entre os coronéis denunciados, que representam 5,7% do total de policiais militares denunciados e identificados pela Ouvidoria (tabela 14), somente 1,6% foi investigado e nenhum foi punido (tabela 15). Da mesma forma, nenhum tenente- coronel denunciado foi punido ou sequer investigado; somente 8% dos majores foram investigados e 2% punidos; 16,77 dos capitães foram investigados e 2,58 punidos. Já os tenentes, que ocupam a primeira patente junto aos oficiais, 25% foram investigados e 4,9% foram punidos (tabela 15).

Tabela 14 – Total de Punições de policiais por carreira – Polícia Militar – 1998*

PATENTE	POLICIAIS DENUNCIADOS NA OUVIDORIA	(%)	POLICIAIS INVESTIGADOS	(%)	POLICIAIS PUNIDOS	(%)
Coronel	60	5,75	1	0,19	0	0,00
Ten..-Cel.	27	2,59	0	0,00	0	0,00
Major	50	4,79	4	0,75	1	0,36
Capitão	155	14,85	26	4,86	4	1,44
Tenente	204	19,54	51	9,53	10	3,61
Aspirante	6	0,27	6	1,12	4	1,44
Subtenente	6	0,57	6	1,12	1	0,36
Sargento	159	15,23	81	15,14	36	13,00
Cabo	78	7,47	70	13,08	33	11,91
Soldado	299	28	290	54,21	188	67,87
TOTAL	1.044	100	535	100	277	100

Fonte: Ouvidoria de Polícia de São Paulo

* Em dezembro de 1998, a polícia militar contava com efetivo de 82000 policiais, levando-se em conta todas as patentes da PM: coronel, tenente coronel, major, tenente, subtenente, aspirante, sargento, cabo, soldado. Não foi disponibilizado o número de policiais efetivos relativos a cada uma das carreiras da polícia militar.

Neste sentido, é possível observar na tabela 14 que as punições crescem significativamente na base da carreira de policial militar: os soldados são os mais punidos, representando 67,8% do total de punições, em seguida encontram-se os sargentos (13%) e os cabos (11,9%). Esta mesma tendência se observa ao dividirmos a carreira entre os oficiais e os praças: entre os oficiais, os mais punidos são os tenentes (primeira patente da classe de oficiais) representando 3,6% das punições; em segundo lugar estão os capitães com 1,4%; seguidos pelos majores (0,3%), a última patente a receber punição entre os oficiais.

Tabela 15 – Total de integrantes, denúncias, investigações e punições – Polícia Militar, 1998

PATENTE	INVESTIGADOS/ DENUNCIADOS	PUNIDOS/ DENUNCIADOS	PUNIDOS/ INVESTIGADOS
Coronel	1,67	0,00	0,00
Ten.-Cel.	0,00	0,00	0,00
Major	8,00	2,00	25,00
Capitão	16,77	2,58	15,38
Tenente	25,00	4,90	19,61
Aspirante	100,00	66,67	66,67
Subtenente	100,00	16,67	16,67
Sargente	50,94	22,64	44,44
Cabo	89,71	42,31	47,14
Soldado	96,99	62,88	64,83
TOTAL	51,25	26,53	51,78

Fonte: Ouvidoria de Polícia de São Paulo.

Diferentemente de qualquer outro funcionário público, o policial militar só pode ser demitido por meio de processo administrativo interno à corporação e por decisão do Conselho de Justificação da polícia Militar, homologada pela Justiça Militar.

Já na Polícia Civil, a exoneração se dá através de processo administrativo dirigido pela Corregedoria, cabendo ao Secretário de Segurança Pública e ao Governador a decisão sobre a demissão. Nesse caso, o indiciamento penal é competência da Justiça Comum.

O baixo índice de punições na policial civil – 6,85% dos policiais denunciados foram investigados e somente 1,67% punidos – fez com que a Ouvidoria elaborasse um "plano de ação" no sentido de fortalecer as funções da corregedoria da polícia civil, que hoje só atua na capital. Este

plano de ação faz parte da ação propositiva da Ouvidoria – um conjunto de propostas, elaboradas a partir das denúncias recebidas, que tem como finalidade aperfeiçoar os serviços prestados pela polícia civil e militar. Dentre as medidas propostas nos três últimos anos é possível destacar: 1) estudo da possibilidade de integração do trabalho das duas polícias – civil e militar, através da criação de um único órgão de informação e inteligência, sob o controle do Executivo; 2) Revisão do Regulamento Disciplinar da Polícia Militar; 3) Fortalecimento e ampliação da competência estadual e estudo da possibilidade de criação de carreira própria para o órgão corregedor da polícia civil; 4) Descaracterização de 80% das viaturas da polícia civil e fortalecimento da investigação científica; 5) Reformulação da lei orgânica da Polícia Civil, criação de um regulamento disciplinar mais ágil e fortalecimento da hierarquia policial; 6) Estudo da possibilidade de diminuir o número de patentes da polícia militar, reduzindo a distância entre oficiais e praças; 7) Fortalecimento da corregedoria da polícia militar e estudo da possibilidade de criação de carreira própria.

OUVIDORIA E AS POLÍCIAS MILITAR E CIVIL

As opiniões que os integrantes das polícias militar e civil têm do trabalho da Ouvidoria de Polícia são muito semelhantes. Nas entrevistas realizadas com os delegados de polícia e nas reportagens feitas pelos dois principais jornais de São Paulo — *Folha de S. Paulo* e *Estado de S. Paulo* — acerca da avaliação da Ouvidoria, os policiais, tanto da polícia militar quanto da polícia civil, afirmam que o trabalho da Ouvidoria de Polícia é importante, mas ressaltam que as suas respectivas corregedorias são órgãos atuantes no controle e fiscalização de seus trabalhos e que nem sempre as denúncias oferecidas pela Ouvidoria são verdadeiras.

O diagnóstico que os integrantes das duas polícias fazem da atuação da Ouvidoria e da publicação de denúncias pode ser resumido na carta do delegado-geral da polícia civil do estado do Pará (publicada pela *Folha de S. Paulo)* comentando as denúncias de tortura envolvendo policiais civis, feitas pela Ouvidoria de Polícia daquele estado:

> [...] os casos descritos pela Ouvidoria de Polícia não são exemplos a serem tomados como referência para avaliar a imagem de toda uma instituição, tampouco a integridade e transparência de um órgão (polícia civil) voltado para a segurança pública. [...] A ação da Corregedoria de Polícia é sistemática e contínua, já apresentando resultados positivos no combate aos maus policiais que são minoria na corporação.

Os comandos da polícia militar e civil no estado de São Paulo também vêm contestando os dados apresentados pela Ouvidoria de Polícia e criticando o seu trabalho. De acordo com uma reportagem publicada *Folha de S. Paulo* (em 20/10/1999), o tenente-coronel João Rogério Felizardo criticou a forma de apresentação e a análise dos dados levantados pela Ouvidoria. Segundo ele, a Ouvidoria apresenta dados referentes a períodos muito curtos, o que dificulta a análise: “O melhor é pegar períodos mais longos. Às vezes, algum fato relevante, ou um crime isolado, impede a comparação dos dados sobre as denúncias”. Com relação ao crescimento do número de denúncias por homicídios envolvendo policiais, afirmou: “Com o aumento da criminalidade, certamente há um aumento do número de mortes. Hoje, o que está ocorrendo são mais casos de assaltos que acabam em confronto”.

Em outra reportagem publicada em *O Estado de S. Paulo* (em 22/10/1999) o mesmo tenente-coronel João Rogério Felizardo afirmou: “não refuto os dados apresentados pela Ouvidoria, mas como são denúncias anônimas, não posso dizer que correspondem à verdade”.

Nas entrevistas realizadas com delegados de polícia, a referência à Ouvidoria sempre está relacionada com o fato de que parte das denúncias da Ouvidoria não possui fundamento. Segundo o delegado Tabajara Novazzi Pinto, diretor da Academia de Polícia de São Paulo, o trabalho da Ouvidoria de Polícia é importante, mas ainda não é o esperado.

> O que precisa é a Ouvidoria ser aperfeiçoada. Como é um órgão novo, ela tem um certo preconceito contra a polícia. Ela aceita qualquer tipo de denúncia, [...] tem umas coisas absurdas que nem deveriam sair de lá. [...] De vez em quando, vem algumas denúncias absurdas, crimes fantásticos, e eu sou obrigado a responder tudo direitinho para o Ouvidor.

Já para o Ouvidor de Polícia de São Paulo, estas denúncias consideradas absurdas pela polícia civil são de extrema importância:

> A nossa relação com as polícias é complicada, o que já era esperado, afinal, ninguém gosta de ser criticado. É uma relação de conflito permanente. [...] Quando a Ouvidoria não tiver mais conflito com o comando das duas polícias, ela deixará de cumprir sua função. Mas, o que piora esta relação é que reclamações referentes à qualidade no

> atendimento, para as polícias, são bobagens, besteiras, tudo que não caracteriza crime, tortura, é bobagem [...] fazer a população esperar horas para ser atendida é besteira para os policiais, já para nós (Ouvidoria) é uma questão de respeito com o cidadão[42].

CONCLUSÃO

Apesar das punições impostas pelas corregedorias de polícia e as condenações na justiça ainda serem pequenas em relação ao número de denúncias envolvendo as duas polícias, o trabalho da Ouvidoria parece estar contribuído para tornar transparente o desempenho de integrantes do aparato policial. De acordo com o Ouvidor de Polícia de São Paulo:

> Hoje, com a existência da Ouvidoria, as corregedorias têm tratado com maior rigor os casos da Ouvidoria, até porque eles (os integrantes das policias civil e militar) sabem que nós vamos dar visibilidade para o que for apurado[43].

Além da atuação exercida pela Ouvidoria no controle das atividades policiais, é necessário lembrar as conquistas na área da segurança pública no estado de São Paulo. Atendendo à proposta da Ouvidoria de Polícia de integrar as atividades das duas polícias, que passaram a estabelecer estratégias e metas conjuntas para a redução da criminalidade, entrou em vigor, em maio de 1999, o "Programa de Integração do Trabalho das Polícias Civil e Militar". Sob a orientação da Secretaria de Segurança Pública foi redesenhado o mapa da área de ação das unidades policiais vizinhas (batalhões e DPs) que passaram a ser compatíveis. A Ouvidoria também elaborou uma proposta de revisão do atual Regulamento da Polícia Militar, que foi enviada para o Governador Mario Covas e, desde junho de 1998, tramita na Assembleia Legislativa. De acordo com reportagem publicada em O *Estado de S. Paulo,* em 4 de março de 2000, as corregedorias das polícias civil e militar de São Paulo estão implementando novas formas de surpreender policiais corruptos e violentos por meio de "armadilhas", com câmeras escondidas que vigiam o desempenho dos policiais. Além disso, os policiais deverão, a partir do mês de abril, passar por testes antidrogas periódicos. Por fim, de acordo com a mesma

[42] Entrevista realizada em 25 de novembro de 1999 com o Ouvidor de Polícia de São Paulo, Sr. Benedito Mariano.
[43] *Idem, ibidem.*

reportagem, as corregedorias das duas polícias propuseram à Secretaria de Segurança Pública a criação de serviços para o recebimento de denúncias na Internet e nos Postos do Poupa Tempo[44]. Outra medida proposta pela Ouvidoria e adotada pelo governo do estado diz respeito à competência da corregedoria da polícia civil: a partir de julho de 2000, a corregedoria da polícia civil passou a atuar em todo o estado. "Esta medida [segundo o atual diretor da corregedoria da polícia civil, Ruy Estanislau Silveira Mello] deve acabar com as distorções apontadas pelo relatório da Ouvidoria de Policia, que afirmou que a polícia civil apura pouco as denúncias contra seus membros encaminhadas pelo órgão[45].

Agindo de acordo com as prescrições legais, as Ouvidorias de polícia vêm ganhando espaço junto aos meios de comunicação e parecem estar se consolidando como um canal de acesso para que o cidadão possa conhecer o trabalho da polícia e, quando necessário, denunciar os abusos e fazer sugestões sobre o desempenho destes servidores públicos. Se a atuação dos policiais vem ganhando visibilidade na mídia, muito se deve ao trabalho da Ouvidoria de polícia. As inúmeras reações dos policiais desencadeadas pela atuação da Ouvidoria demonstram a mudança significativa que a existência desta instituição implica no comportamento da polícia.

É certo que a Ouvidoria de Polícia no estado de São Paulo, assim como nos demais estados onde ela está em funcionamento, terá muito trabalho e desafios pela frente: os relatórios das CPIs federal e estadual do Narcotráfico[46] têm mostrado o envolvimento dos policiais civis e militares

[44] Poupa Tempo é programa do Governo do Estado no qual é oferecido à população, num mesmo espaço, um conjunto de serviços públicos, tais como emissão de carteira de identidade, passaporte, carteira de trabalho, CPF.
[45] O *Estado de S. Paulo,* 4/3/2000, caderno Cidades, p. C7.
[46] As Comissões Parlamentares de Inquérito que estão em andamento desde 1999, no âmbito federal e estadual em São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná, Piauí, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso e Acre, têm efetuado inúmeras prisões e afastado policiais das suas atividades. No Paraná e no Rio de Janeiro as denúncias levaram ao afastamento dos respectivos secretários de segurança pública. Neste último estado, as investigações comandadas pela CPI da Câmara dos Deputados geraram uma crise política que levou ao afastamento do coordenador da Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro, Luiz Eduardo Soares, e de toda a sua equipe, que denunciaram a "banda podre" da polícia daquele estado e eram favoráveis às investigações e punições propostas pela CPI federal. Atualmente, as investigações concentram-se em São Paulo, sendo que no dia 30/5/2000 os deputados federais receberam uma lista com os nomes de 1.600 policiais supostamente acusados de ligação com tráfico de drogas, roubo de cargas e facilitação de fugas. Destes, cerca de 1.245 carcereiros aparecem como suspeitos da própria polícia civil por facilitar a

na rede de tráfico de drogas e entorpecentes nos diversos estados do país. Os altos índices de violência, somados à visibilidade que vêm atingindo as polícias, apontam para um movimento sem volta no que diz respeito à segurança pública e ao modelo de polícia adotado no Brasil. As Ouvidorias, por intermédio de seu trabalho, denúncias e propostas, têm contribuído muito neste sentido. No debate sobre violência, desempenho das polícias civil e militar e segurança pública, que tem como alicerces os ideais democráticos e o respeito aos direitos humanos, as Ouvidorias de Polícia devem ter seus lugares garantidos.

BIBLIOGRAFIA

AMARAL, Marcos J. T. O *ombudsman e o controle da administração,* São Paulo, Edusp/Ícone, 1993.

ARANTES, Rogério Bastos e. Nunes, F. K. "Instituições judiciais e democracia no Brasil", São Paulo, mimeo., 1998.

LAGUARDIA, Jorge Mario G. "Os defensores do povo e os direitos humanos na América Latina". *Cadernos Adenauer 3 — Acesso à justiça e cidadania,* São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, maio 2000.

O'DONNELL, Guillermo. "Democracia delegativa?", *Novos Estudos Cebrap,* n. 31, out. 1991, pp. 25-40.

—. "Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais", *Novos Estudos Cebrap,* n. 36, jul. 1993, pp. 123-145.

—. "Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina", *Novos Estudos Cebrap,* n. 51, jul. 1998a, pp. 37-61.

—. "Accountability horizontal e novas poliarquias", *Lua Nova,* n. 44, 1998b, pp. 27-54.

PRZEWORSKI, Adam. "The State and the citizen", mimeo., 1998.

fuga de presos na capital. Estas denúncias deram início a uma crise na polícia de São Paulo, iniciada em março de 2000, envolvendo o secretário de segurança pública, Marco Petreluzzi, e as corregedorias das polícias civil e militar.

SPECK, Bruno Wilhelm. "The Federal Court of Audit in Brazil institucional arrangements and his role in preventing fraud and abuse of public resoucers", mimeo., 1999.

DOCUMENTOS E ARQUIVOS ESPECIAIS

INTERNATIONAL OMBUDSMAN INSTITUTE. *Ombudsman office profiles: a comparative analysis of ombudsman offices*, 1997.

OUVIDORIA DA POLÍCIA DO ESTADO DE SÃO PAULO. "Relatório anual de prestação de contas", São Paulo, Imprensa Oficial, 1999.

OUVIDORIA DA POLÍCIA DO ESTADO DE SÃO PAULO. "Relatório anual de prestação de contas, 1996-97", São Paulo, Imprensa Oficial, 1998.

PROGRAMA NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS, Brasília:

Imprensa Oficial, 1997.

[http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.brl.]

ENTREVISTAS

Benedito Domingos Mariano (25/11/1999).

Dr. Tabajara Novazzi Pinto (12/2/1999).

JORNAIS

Folha de S. Paulo, várias edições (1998-2000).

Estado de S. Paulo, várias edições (1998-2000).

LEGISLAÇÃO

Constituição Federal de 1988.

Decreto n. 44, de 1 de janeiro de 1993.

Lei complementar n. 7.576 de 27 de novembro de 1991.

Lei complementar n. 826, de 1997.

Lei complementar n. 10.294, de 1999.